Federalism

OLOF PETERSSON

POCKETBIBLIOTEKET SNS FÖRLAG

Federalism

OLOF PETERSSON

NR 3. POCKETBIBLIOTEKET SNS FÖRLAG

SNS Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm
Telefon: 08-507 025 00
Telefax: 08-507 025 25
E-post: order@sns.se
Hemsida: www.sns.se

SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle – är ett fristående nätverk av ledande beslutsfattare i privat och offentlig sektor med engagemang i svensk samhällsutveckling. Syftet är att skapa underlag för rationella beslut i viktiga samhällsfrågor genom forskning och debatt.

SNS bedriver samhällsforskning med forskare från universitet och högskolor i Sverige och utlandet, ger ut böcker på eget förlag samt arrangerar konferenser, kurser och lokala medlemsmöten. SNS är en allmännyttig ideell förening som finansieras genom medlemsavgifter, forskningsanslag, bokförsäljning och konferensavgifter samt genom årsavgifter från företag, myndigheter och organisationer.

Pocketbiblioteket nr 3
Federalism
Olof Petersson

Första upplagan
Första tryckningen

© 2004 Författaren och SNS Förlag
Grafisk form: Lena Eklund
Tryck: Svenska Tryckcentralen, Avesta 2004
ISBN 91-7150-965-8

Innehåll

1. Enhet i mångfalden 5
2. Federalism: idén om ett styrelseskick i balans 17
3. Federation: förbundsstatens variationer 33
4. USA 46
5. Schweiz 63
6. Tyskland 71
7. En ständig maktkamp 82
8. Ett federalt Sverige? 88

Litteratur 94
Register 96

1. Enhet i mångfalden

EN FEDERATION, en förbundsstat, brukar av statsvetare definieras som en mellanform mellan statsförbund och enhetsstat. USA, Tyskland, Schweiz, Kanada och Australien är exempel på federalt organiserade stater. Ordet *federalism* betecknar den idéströmning som pläderar till förmån för förbundsstatens modell, som ett mellanting mellan statsförbundets lösligare sammanslutning och enhetsstatens centralisering.

Redan denna allmänna bestämning antyder att federation är ett spänningsfyllt begrepp som innefattar tendenser till såväl decentralisering som centralisering. Det är därför som diskussionen om förbundsstatens idé och praktiska gestaltning har stort principiellt intresse. Debatten illustrerar ett av det demokratiska statsskickets inneboende dilemman. Å ena sidan bejakas de självstyrande regionernas variationer och egenart. Å andra sidan eftersträvas också samordning och enhetlighet under gemensamma politiska institutioner.

Enhet i mångfalden, *e pluribus unum*. Så lyder Förenta Staternas karaktäristiska devis. En liknande formulering finns också i det europeiska framtidskonventets förslag till grundlag för EU. EU:s motto skulle enligt förslaget bli »Förenat i mångfalden«.

Dessa, i och för sig slagkraftiga, formuleringar är

dock alltför vittfamnande för att mer precist fånga innebörden i begreppen federation och federalism. Enhet i mångfalden kan nämligen också sättas som motto för varje samhälle, som utgör en förening av individuell mångfald och gemensamma institutioner och spelregler. Men grundstenen i en förbundsstat är egentligen inte individer, utan självstyrande territorier, vanligen regioner. En federation utgör ett *samhälle av samhällen*. Förbundsstaten är en lösning på problemet hur regioner ska kunna bibehålla egen självbestämmanderätt, samtidigt som de går samman under gemensamt beslutsfattande och samfälld lagstiftning.

Det är denna grundbetydelse som är utgångspunkten för denna bok, som skildrar både federalismen som idé och förbundsstatens förverkligande bland dagens demokratier. Men för att kunna orientera sig i dagens debatt måste man vara medveten om att orden federalism och federation används i delvis skilda betydelser och att det dessutom finns ett antal nära besläktade begrepp.

Förbund

Ordet federalism leder sitt ursprung till latinets *foedus*, som kan översättas med förbund eller fördrag. Jämlika parter ingår en överenskommelse att, samtidigt som de behåller sin identitet och integritet, skapa ett förbund, som får sin egen identitet och integritet.

I denna ursprungliga betydelse innebär federalism alltså ett frivilligt skapat system av självstyrelse och gemensam styrelse. I överenskommelsen ligger ett an-

tagande om att parterna är inställda på att lösa konflikter i fredliga och rättsligt reglerade former. Den israeliske statsvetaren Daniel Elazar har påpekat att denna tanke på ett förbund, grundat på en förening av moraliska och politiska övertygelser, återfinns redan i Gamla testamentet, i berättelsen om Israels tolv stammar. Olika folkgrupper kan gå samman och bilda en ny samfällighet under gemensamma lagar och institutioner.

Demokrati

En förbundsstat är också en demokrati, men en demokrati behöver inte följa förbundsstatens modell. Om demokrati tolkas i termer av centralisering och enhetlighet blir folksuveränitetstanken svårförenlig med federalismens idé.

Det har förvisso funnits icke-demokratiska stater som till namnet varit federationer; Sovjetunionen är ett exempel. Men ställer man kravet att det faktiska styrelseskicket, inte bara grundlagens bokstav, ska följa förbundsstatens modell så måste en federation med nödvändighet också vara en demokrati. En förbundsstat förverkligas genom en dubbel representation. I förbundets centrala beslutsorgan finns företrädare för såväl unionens delstater som dess medborgare. En förbundsstat förutsätter inte bara ett betydande mått av regional självstyrelse, utan också en fungerande representativ demokrati. Dessutom bygger en förbundsstat på en konstitutionell reglering och någon form för rättslig lösning av konflikter mellan de olika or-

ganisationsnivåerna, vilket i sin tur innebär att en förbundsstat måste uppfylla den demokratiska rättsstatens krav.

Däremot behöver inte varje demokrati vara organiserad enligt federala principer. Sverige och övriga nordiska länder är exempel på enhetsstater, som visserligen kan medge en relativt långtgående kommunal självstyrelse, men som inte uppfyller förbundsstatens krav på att regionerna ska ha en konstitutionellt reglerad självbestämmanderätt och lagstiftningsmakt.

Att det finns olika uppfattningar om folkstyrelsens närmare innebörd visar sig tydligt i värderingen av förbundsstatens modell. Anhängarna till vad man kan kalla en monolitisk demokratiuppfattning ser med skepsis på federala lösningar. Däremot är förbundsstaten nära förbunden med en pluralistisk demokratitolkning.

Den monolitiska demokratiuppfattningen förutsätter att den politiska makten i samhället utgår från en enda punkt och, givetvis, att denna står under demokratisk kontroll. Urtypen är den franska revolutionens demokratitolkning. Det gamla samhället hade varit som en pyramid med kungen längst upp. Envåldshärskaren hade nu störtats och ersatts av en vald nationalförsamling. Statens centraliserade hierarki ändrades emellertid inte utan förstärktes ytterligare under den jakobinska styrelsen. Demokratins effektivitet avgörs här av statens förmåga att styra samhället. En federalisering ses här snarast som en uppbrytning av riket i mindre beståndsdelar, som endast är ägnad att försvåra den centrala statsmaktens kontroll över territoriet.

Den pluralistiska demokratiuppfattningen nöjer sig inte med att den centrala statsmakten är effektiv och står under folklig kontroll. Demokratin är också beroende av hur resten av samhället är organiserat. Den monolitiska demokratin kräver egentligen bara en stat och ett folk bestående av ett antal individer. Den pluralistiska demokratin fordrar också att det mellan individer och stat finns en mångfald självständiga institutioner och grupperingar såsom föreningar, kyrkor, företag, universitet och massmedier. Ett sådant organiserat medborgarsamhälle, eller civilt samhälle, betraktas som förutsättningen för en öppen, dynamisk och frihetlig samhällsordning. En territoriellt baserad självstyrelse, antingen den förverkligas genom lokal självstyrelse eller regional autonomi, är enligt den pluralistiska demokratisynen ett verksamt sätt att fördjupa folkstyrelsen.

Pluralism

Att pluralism betyder mångfald är en sak, men det finns också en mångfald olika tolkningar av vad mångfald egentligen innebär. Daniel Elazar har påpekat att det i den amerikanska federalismens historia funnits delvis olika betydelser av begreppet pluralism.

När de första kolonisterna sökte sig till Amerika var det för att fritt få utöva sin religion. Därför har Pennsylvania en tradition av kväkarnas betoning på fullständig och ömsesidig tolerans; människor med olika uppfattningar kunde leva sida vid sida. I en handelsstad som New York fick pluralismen en mer ekonomisk

innebörd, här var det marknadsplatsens valfrihet som stod i förgrunden.

I nordöstra Amerika, särskilt i Massachusetts, inriktades samhällsbygget på att skapa åtskilda samfälligheter, var och en med sin enhetliga trosuppfattning. Sydstater som t.ex. Virginia kom att representera pluralismens mörka sida med sin strikta separation efter rastillhörighet.

Nybyggarstater i mellanvästern, med Ohio som exempel, byggdes mycket upp genom frivillig samverkan och här kom föreningslivets och den lokala självstyrelsens mångfald att färga uppfattningen om pluralismens innebörd. Med Kalifornien bildades grogrunden för en utpräglat individualistisk syn på pluralismen.

Lokal självstyrelse

Det behöver inte finnas något samband mellan lokal självstyrelse och federalism. Lokal självstyrelse kan förverkligas även inom enhetsstatens ram. I en förbundsstat kan kommunernas självständighet vara inskränkt.

Med lokal självstyrelse avses att ett land har demokratiskt valda kommuner, som har makt och möjlighet att förverkliga invånarnas vilja. Enligt Europarådets konvention om lokal självstyrelse, som bland annat Sverige anslutit sig till, ska kommuner inrättas på ett demokratiskt sätt och åtnjuta omfattande självbestämmanderätt. Närmare bestämt bör den lokala självstyrelsen bygga på grundlagsskydd, ordentliga befogenheter, skydd för den kommunala indelningen,

handlingskraftig ledning, skydd mot statligt förmynderi, ekonomiska resurser, rätt till samverkan samt rättsligt skydd.

En översikt över dagens Europa visar att den lokala självstyrelsen i praktiken uppvisar stora variationer. Det finns enhetsstater, såsom de nordiska, där kommunerna har en historiskt betingad sfär av självbestämmanderätt. Men det finns också enhetsstater, exempelvis Storbritannien och Frankrike, där den kommunala friheten är relativt inskränkt och där staten kan ingripa mer direkt i de lokala angelägenheterna.

I förbundsstaterna bestäms den lokala självstyrelsen framför allt av förhållandet mellan kommunerna och regionerna. Den federala organisationen ger de regionalt baserade delstaterna ett övertag genom deras konstitutionellt garanterade maktställning. Spelreglerna för kommunerna sätts dessutom oftast av delstaterna, inte av den centrala statsmakten. Det förekommer därför i förbundsstater, till exempel i Belgien och Kanada, att kommuner klagar på att de blivit åsidosatta till förmån för delstaterna.

Decentralisering

En förbundsstat kan visserligen inte vara helt centraliserad, men graden av decentralisering varierar starkt. Dessutom kan även enhetsstater i praktiken vara decentraliserade. Sambandet mellan federalisering och decentralisering är därför långt ifrån entydigt.

Att begreppsparet centralisering – decentralisering bildar en skala som mäter statens makt över territoriet

låter sig allmänt sägas. Att närmare bestämt uttala sig om graden av centralisering kan däremot vara betydligt vanskligare, av det enkla skälet att makt kan mätas på så många olika sätt. Ibland avses formell beslutsmakt, ibland reellt inflytande. Makt kan också mätas i ekonomiska resurser; frågan är då hur beskattningsmakt och budgetmakt fördelar sig mellan riksnivån, regionerna och kommunerna.

Oavsett mätmetod visar det sig att graden av centralisering och decentralisering varierar starkt, både mellan förbundsstaterna och inom gruppen enhetsstater. Det är därför missvisande att föreställa sig att förbundsstater automatiskt är decentraliserade med en liten statlig sektor. Den tyska staten är exempelvis federalt organiserad, men där har den centrala statsmakten undan för undan fått en allt större tyngd i samhällsekonomin. Utrymmet för decentralisering genom delstatliga särlösningar har här successivt reducerats.

Subsidiaritet

Begreppet subsidiaritet förekommer i europeisk samhällsdebatt, inte minst i diskussionen om Europeiska unionens framtid. Subsidiaritet översätts ofta med ordet närhetsprincip. I Maastrichtfördraget från 1992 fastslås att »besluten skall fattas så nära medborgarna som möjligt«.

I framtidskonventets förslag till EU-konstitution definieras subsidiaritetsprincipen som att unionen ska vidta en åtgärd endast och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning

kan uppnås av medlemsstaterna, vare sig på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå.

När det i debatten hänvisas till subsidiaritet är det i relativt uttunnad mening. Ordet används snarast som en synonym till en allmän decentraliseringstanke. Denna uppfattning är sedan länge fast förankrad även i svensk tradition. Ett exempel är den svenska länsberedningen som 1974 formulerade några principer för uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun, varav en löd: »En uppgift bör ej ligga på högre beslutsnivå än nödvändigt i förhållande till de av beslutet direkt berörda.«

Subsidiaritet har emellertid också en mer speciell innebörd. Idén är central i katolska kyrkans sociallära. Latinets *subsidium* betyder undsättning, hjälp, stöd. Mindre enheter har rätt till stöd för att kunna växa och utvecklas. Grundidén är att samhällsproblem så långt möjligt ska lösas genom små sociala enheter, exempelvis familjen, grannskapsgrupper och församlingar. Familjens moraliska ansvar betonas starkt. Först när den lokala nivån inte förmår fylla sin uppgift bör ansvaret övertas av ett högre organ. Doktrinen riktar sig mot statens roll: staten bör inte vara det första utan det sista alternativet.

I tysk debatt har landets federala styrelsesätt setts som ett förverkligande av subsidiaritetstanken. Principen kan även tillämpas på enhetsstater. En långtgående lokal självstyrelse skulle kunna ses som ett uttryck för subsidiaritet. Däremot råder inte det omvända; federa-

lism och lokal självstyrelse kan mycket väl motiveras med andra argument än subsidiaritet.

I den katolska sociallärans ursprungliga mening är subsidiaritetstankens princip om de lägre organens företrädesrätt kategoriskt formulerad. Enligt en strikt tillämpning av tanken kan inte ens den tyska federalismen sägas stå helt i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen. Förbundsnivån har därtill alltför stor makt i förhållande till delstaterna.

Ekonomisk federalism

Ekonomisk teori uppmärksammar de politiska institutionernas utformning därför att de påverkar hur medborgarnas preferenser omvandlas till kollektiva beslut. Den vertikala maktdelningens problem diskuteras under beteckningen *fiscal federalism*. Utgångspunkten är att medborgare i olika delar av landet har olika krav och önskningar.

Ekonomerna påpekar att både decentralisering och centralisering är förknippade med såväl fördelar som nackdelar. Decentralisering möjliggör anpassning till lokala och regionala önskemål och befrämjar konkurrens mellan olika enheter. Centralisering behövs för att tillgodose kraven på kollektiva nyttigheter för hela landet.

En grundläggande princip är att beslut om utgifter och ansvar för finansiering bör ligga på samma nivå. Men i praktiken bryter även många förbundsstater mot denna regel. Oklara ansvarsförhållanden leder ofta till en gradvis centralisering. Tendensen att den

ekonomiska tyngdpunkten successivt förskjuts till den centrala statsmaktens förmån har, efter en tysk ekonom, fått namnet Popitz lag.

Samarbetsdemokrati

En förbundsstat kan ses som en särskild variant av ett vidare fenomen av styrelseskick, som går under namnet samarbetsdemokrati. Det finns därmed med förbundsstaten nästan besläktade system, nämligen pluralistiska styrelseskick som inte behöver vara territoriellt baserade.

Samarbetsdemokratin har främst aktualiserats i etniskt splittrade samhällen. Denna organisationsmodell består av två delar. För det första organiseras befolkningen i vertikala segment efter religiös, språklig, etnisk eller ideologisk tillhörighet. För det andra ingår ledarna för dessa segment ett slags elitkompromiss om fördelningen av medel till exempelvis skolor och kultur.

Statsvetaren Arend Lijphart har kallat denna modell *consociational democracy*. Han har framför allt utgått från sitt hemland Nederländerna fram till slutet av 1960-talet, en tidpunkt då denna samhällsmodell började vittra bort. Under sin höjdpunkt fungerade modellen som en form för samlevnad mellan katoliker, kalvinister, socialister och liberaler. Man kan illustrera samlevnaden med ett grekiskt tempel. Pelarna symboliserar olika befolkningsgrupper, var och en med sina egna institutioner. Det förenande taket står för de elitöverenskommelser som är ett uttryck för ömsesidig tolerans.

Federalismens ursprungliga tanke, om ett samhälle av samhällen, kan alltså förverkligas även i de fall där de olika befolkningsgrupperna inte bor i geografiskt sammanhängande områden. Samarbetsdemokratin erbjuder lösningar även för detta slag av icke-territoriell federalism. Som motsats till samarbetsdemokratin står majoritetsdemokratin, exemplifierad av det engelska styrelseskicket, där vinnaren tar allt. Samarbetsdemokrati erbjuder, i enlighet med federalismens tanke, ett sätt att dela makt.

2. Federalism: idén om ett styrelseskick i balans

MED FEDERALISM menas idéer och strävanden som syftar till att förverkliga en politisk styrelse i enlighet med förbundsstatens modell. I den mån dessa idéer bildar ett sammanhängande och enhetligt tankesystem kan man tala om federalism som en politisk ideologi. Däremot går det inte att entydigt hänföra federalism till någon annan existerande ideologi. Federalismens ideologi har blandade historiska rötter och har förenats med såväl höger- som vänsteråsikter.

Den allmänna tanken att politiska samfälligheter kan försvara sig eller vinna fördelar genom att gå samman i allianser går långt tillbaka i historien. Grekiska stadsstater och medeltidens italienska städer utgör sådana exempel. Även om federalism i modern mening inte förverkligades förrän med den amerikanska förbundsstaten i slutet av 1700-talet, så fanns det flera europeiska föregångare, särskilt i Schweiz och Nederländerna.

Medeltidens politiska tänkande handlade om hur samhällets enskilda delar, individer och olika slags kollektiv, kunde bilda en helhet. Tidens problem var att förstå och bemästra en värld av korporationer, gillen, skrån, städer, landskommuner, furstendömen och kyrkliga samfälligheter.

En ledande tänkare i denna tradition var Johannes Althusius (1557–1638). I sitt huvudarbete *Politica* formulerade Althusius grunderna till en teori om pluralismens samhälle. Redan här fanns moderna begrepp som civilt samhälle, polyarki, medborgarförvaltning och avtal.

Politik är för Althusius konsten att förena människor i syftet att upprätta, odla och bevara deras samhällsliv. Därför kallas politik »symbiotik«, samlevnad. Politikens föremål är samfälligheten (*consociatio*), varigenom de samlevande förbinder sig att, genom öppen eller underförstådd överenskommelse, ömsesidigt bidra till ett harmoniskt samhällsliv.

Med direkt hänvisning till Aristoteles hävdar Althusius att människan till sin natur är en samhällsvarelse. Eremittillvaron är människan främmande. Människan är sällskaplig och utvecklas i gemenskap med andra människor. Tingen har varken fördelats lika eller så att allt har givits till en och inget till andra. Tingen är olika fördelade så att någon har ett, någon ett annat. Den ene behöver därför något som den andre har. Utbyte och kommunikation är samhällets grund. Althusius frågar: För om man inte behövde hjälp av varandra, vad vore då samhället?

I Althusius värld går makten nerifrån och upp. Genom avtal formar människor samfälligheter, vilka i sin tur bildar större samfälligheter. Staten får sin legitimitet underifrån. Politisk suveränitet definieras som konstituerande makt. Makten härleds från samfällighetens grundare – inte från Gud, inte från staten. Samhället betraktas som uppbyggt på en serie kontrakt som bil-

dar samfälligheter såsom familjer, sammanslutningar, kommuner, provinser och stater. Statens makt kan därför härledas ur ett förbund av regionala och lokala enheter.

Inom protestantismen utvecklades flera tankar om förhållandet mellan kyrklig och världslig makt som gynnade ett federalistiskt tänkesätt. Luthers tanke att det var den lokale härskaren, inte påven, som skulle bestämma landets religion blev ett stöd för den lokala autonomin. Kalvinismens lära gav energi åt de nederländska provinsernas uppror mot Spanien.

Katolska kyrkan svarade endast långsamt och motvilligt på utmaningarna från protestantism, upplysningstänkande och demokratisering. I 1900-talets Europa uppstod kristdemokratiska partier som ett försök att finna en modern form för politisk katolicism. I en påvlig uttolkning av den katolska socialläran finns ett starkt inslag av federalism. Samhället ses som en organisk enhet av olika slags sammanslutningar, med familjen som kärnenhet. Fördelningen av uppgifter borde enligt denna uppfattning följa subsidiaritetsprincipen.

Flera olika religiösa riktningar har alltså tagit upp federalistiska element i sina samhällsdoktriner. Federala tankar kan också spåras inom många olika idéströmningar i dagens politik. Det går därför inte att förknippa federalismen med någon speciell politisk ideologi.

Konservativ federalism

I den mån som den politiska vänstern definierar sig som ett försvar för en stor offentlig sektor kan den moderna konservatismen i mycket beskrivas som en motståndsrörelse mot statens reglering och utjämningssträvanden. Den konservativa federalismen blir därmed en strategi för att begränsa den centrala statsmaktens inflytande.

I början av 1980-talet lanserade president Ronald Reagan slagordet *new federalism*. Därmed ville han förskjuta maktbalansen inom det amerikanska politiska systemet. Statsmakten på federal nivå hade enligt Reagan fått alltför stor makt, och befogenhetsfördelningen mellan federationen och delstaterna hade suddats ut. *New federalism* bygger på individualism och marknadstänkande. De centrala statsutgifterna skulle minskas och den federala nivån borde inte längre detaljreglera delstaterna. I programmet låg också en minskning av de federala statsbidragen till delstaterna. Avsikten var att delstaterna inte längre skulle köa i Washingtons korridorer för att pressa fram mer statsstöd, utan att både regionala och lokala enheter skulle tvingas ta ökat eget ansvar.

En sådan sammankoppling mellan federalism och konservatism kan förväntas uppstå i en förbundsstat med stor offentlig sektor och med relativt långtgående befogenheter för den centrala nivån. Särskilt markerad blir centraliseringen efter en period av vänsterdominerade regeringar som använt sin politiska makt för att bygga ut den offentliga sektorn för att utjämna skillnader inom landet. För en konservativ opposition blir

federalism en av flera tänkbara strategier för att hejda den centrala statsmaktens ambitioner.

Liberal federalism

I den liberala ideologins betoning av frihet ryms också en mycket positiv värdering av organisationsfrihet. Medborgarnas frivilliga sammanslutningar bildar en vital mångfald av idéer, intressen och strävanden. I ett sådant pluralistiskt samhälle finns också en naturlig plats för lokala självstyrelseorgan och federala arrangemang.

När Alexis de Tocqueville rapporterade för den europeiska publiken från sin amerikanska resa vid 1830-talets början var det just den lokala frihetens betydelse för demokratin som blev hans huvudbudskap. I Förenta Staterna hade man lyckats förena de små enheternas fördelar med de stora enheternas nödvändighet. Tocqueville var övertygad om att små nationer var den politiska frihetens vagga. En vidgning av statens område och makt var förknippad med risker. Men stora stater har dock fördelar, erkände han. Stora nationers regeringar har fler allmänna idéer och de kan frigöra sig från lokal egoism. Det finns mer oförvägenhet i deras uppträdande.

Det amerikanska systemet visade nu att man inte behövde välja antingen den lilla eller den stora enheten. De båda inslagen gick att kombinera. »Det är för att förena olika fördelar förknippade med nationers storhet respektive litenhet som det federativa systemet har skapats«, konstaterade Tocqueville. »Unionen är fri

och lycklig som en liten nation, ärorik och stark som en stor.«

Det är ingen tillfällighet att en tänkare från 1800-talet får illustrera federalismen i liberal tappning. Under denna tid lydde de europeiska staterna fortfarande under monarkisk och inskränkt styrelse. Liberalismens plädering för federalismen blev under dessa omständigheter samtidigt en kamp för folkstyrelsen. När demokratin sedermera väl hade genomförts blev kopplingen mellan federalism och liberalism inte lika entydig. Men i den mån som liberalismen står för ett försvar för en pluralistisk samhällsordning så befinner sig liberalismen i opposition mot en totalt centraliserad samhällsordning. Därmed kan federalismen alltjämt komma att bilda allians med liberalismen.

Socialistisk federalism

Socialismen som politisk ideologi är inte enhetlig, utan rymmer flera olika riktningar. Den statssocialistiska uppfattningen, att den centrala statsmakten bör kontrollera och planera hela samhället, är inte förenlig med federalism. Men den tolkning av socialismen som betonar självförvaltning är däremot fullt möjlig att förverkliga inom ramen för ett federalt styrelsesätt.

Självförvaltningstanken inom socialismen uppträder i olika skepnader, beroende på vilken typ av gruppering som anses bäst ägnad att förvalta sig själv. Den gillesocialistiska riktning som framträdde i det tidiga nittonhundratalets England såg yrkesgruppen och fackföreningen som samhällets grundläggande enhet. Men

det finns också socialistiska självförvaltningsidéer som utgår från territoriellt avgränsad makt.

Som alternativ till den centralstyrda samhällsmodell som förknippas med marxismen formulerade Pierre-Joseph Proudhon (1809–1865) en vision om ett decentraliserat samhälle präglat av rättvisa och ömsesidighet. Makten borde organiseras underifrån, med lokala självstyrande organ som samhällets grundläggande enhet. Människorna förväntades att frivilligt sluta sig samman, förbundna genom ömsesidiga avtal. Kommunerna skulle därmed komma att bilda provinser, vilka i sin tur kunde bilda en federativ stat. Denna stat skulle emellertid inte ha någon stark styrande makt; statens uppgift är framför allt att samordna de självstyrande områdena. Proudhons idealsamhälle är därför inte någon hierarkisk organisation där makten kommer uppifrån, utan ett system som bildas av jämvikten mellan fria krafter som balanseras genom frivilliga överenskommelser och byten.

Proudhon var själv fullt medveten om att han formulerade en vision och att dåtidens värld, även de stater som benämndes federala eller konfederala, befann sig långt från hans ideal. Samma slutsats ligger nära till hands också i dag, även om Proudhons dröm om ett självstyrande och icke-hierarkiskt samhälle fortfarande lever i en del tankeströmningar med socialistisk, anarkistisk eller syndikalistisk färgning.

Centerpartistisk federalism

Vid sin stämma år 2003 införde centerpartiet federalism som en bärande princip för sin samhällssyn. Med »federalismens principer« avsåg centern närmare bestämt:

- Icke-centralisering. Beslut ska fattas så nära dem som berörs som möjligt.
- En skriven konstitution. Det ska finnas tydliga regler för maktdelning, beslutsnivåers kompetens och till skydd för individuella fri- och rättigheter.
- Självstyrande geografiska enheter. Kommuner och regioner ska ha hela beslutsmakten inom de områden som inte är statliga kompetenser.
- Beslutsmakt ska motsvaras av beskattningsrätt för de egna angelägenheterna.
- Det ska för varje nivå finnas direkta band mellan medborgare och lagstiftarna. Det bör alltså förekomma direkta val till någon instans på varje politisk nivå.
- Samarbete mellan självstyrande enheter, liksom samarbete mellan olika nivåer på frivillig grund ska underlättas.

Eftersom centerpartiet kräver ett starkare konstitutionellt skydd för den lokala och regionala självstyrelsen rör det sig om något mer långtgående än en allmän decentraliseringstanke. Däremot gick centerstämman inte med på förslaget att omvandla Sverige till en fullt

genomförd förbundsstat, med exempelvis ett tvåkammarsystem.

Begreppet federalism har kommit till användning i olika programskrifter och förslag från centerpartiet. I riksdagen krävde centern hösten 2003 ett nytt skattesystem, »enligt federalismens principer«. Därmed avsågs dels den allmänna tanken att »makten ska byggas underifrån«, dels att den kommunala beskattningsrätten borde ges en starkare skydd mot statliga ingripanden.

Centerns partiledning använder också begreppet federalism för att formulera sin syn på Europeiska unionens framtid. I praktiken betyder federalism i detta sammanhang ungefär samma sak som närhets- eller subsidiaritetsprincipen. »Frågor som kräver gemensam politik flyttas upp till den nivån och att i allt annat avgör medlemsländerna«, som uppfattningen formulerades inför stämman 2003. Men ordvalet visade sig vara kontroversiellt. EU-kritiker inom centerpartiet menade att ordet federalism kan leda tanken fel och förespråkade i stället formuleringar som »påverkan underifrån, decentralisering och minskad överstatlighet«.

Världsfederalism

Inspirerade av förbundsstatens idé har många varit inne på tanken att skapa varaktiga och fredliga förhållanden i världen genom något slags federal modell. Världsfederalismen strävar efter ett förbund bestående av världens alla stater. I sin mest långtgående variant ser man framför sig en världsregering med omfattande

maktbefogenheter. Men även dagens Förenta Nationerna, och dess föregångare Nationernas Förbund, kan ses som uttryck för världsfederalistiska tankegångar.

Föreningen Sveriges Världsfederalister (SVF) är den svenska avdelningen av World Federalist Movement (WFM), en internationell rörelse som sedan 1947 har verkat för reformering och demokratisering av Förenta Nationerna och för en starkare global rättsordning. WFM har konsultativ status i FN:s ekonomiska och sociala råd och har ett internationellt kontor i New York. SVF vill också väcka diskussion om federalismens möjligheter i världen, såväl globalt och kontinentalt, som nationellt och regionalt, och om dess betydelse för fred och utveckling. SVF är medlem i Svenska FN-förbundet.

Världsfederalisternas program sammanfattas i ett antal grundläggande principer för federalism:

- Den primära orsaken till krig är nationell suveränitet, anspråket på att få agera som domare och jury i egen sak.
- Botemedlet för internationell anarki är internationell styrelse.
- En internationell regering måste erhålla sin myndighet direkt från de styrda, det vill säga från sina medborgare.
- Den internationella styrelsens lagar måste gälla direkt för medborgarna.
- Dess lagstiftande församling måste därför vara vald direkt av medborgarna.

- Dess maktbefogenheter måste uttryckligen vara begränsade till enbart mellanfolkliga angelägenheter; medan all annan maktutövning förblir hos de nationella riksdagarna och medborgarna där de redan vilar.

En sådan federal union bör, fortfarande enligt världsfederalisternas program, vara öppen för alla andra nationer som förmår och är villiga att efterfölja de demokratiska krav som federationens författning ställer.

Världsfederalismen är en gren av den internationella fredsrörelsen. En omorganisering av det politiska systemet, i enlighet med federalismens principer, betraktas som det mest effektiva medlet för att förebygga krig.

Europafederalism

Förra seklets världskrig gav upphov till en rörelse som genom federalism ville förhindra nya krig på den europeiska kontinenten. Efter det första världskrigets slut föreslog den tjeckiske premiärministern Masaryk en koalition av Europas fredliga stater. Hans idé vidareutvecklas av en liberal aristokrat från Österrike, Richard Coudenhove-Kalergi, som tog initiativet till en paneuropeisk rörelse, som alltjämt är i verksamhet. Förslaget om en europeisk union fick stöd av bland annat Frankrikes premiärminister Aristide Briand. Men med nazisternas maktövertagande i Tyskland blev planerna alltmer orealistiska.

Under andra världskriget smiddes nya planer för efterkrigstidens fredliga Europa. På fängelseön Ventotene utanför Neapel författade en grupp motståndsmän

och kommunister, med Altiero Spinelli som ledande namn, ett upprop som smugglades ut och spreds över kontinenten. Detta Ventotenemanifest gick ut på att bygga en ny, fredlig, internationell stat. Denna federala Europastat skulle kontrollera det militära försvaret och därmed förhindra uppkomsten av nya krig. Ett enat Europa skulle kunna bli grunden för ekonomiska och sociala reformer.

Åren efter krigsslutet fanns ett utbrett stöd för tanken på en europeisk union. Winston Churchill höll ett tal till den akademiska ungdomen i Zürich 1946, där han pläderade för att snabbt skapa »United States of Europe«. Efter kriget bildades också en Europafederalistisk sammanslutning, med Denis de Rougemont, Henri Brugmans och Alexandre Marc som ledande namn. Organisationen grundades 1947 och fick namnet The European Union of Federalists (EUF, senare UEF). Året därefter tillkom en ungdomsorganisation, The Young European Federalists (JEF).

Det skulle emellertid dröja till början av 1990-talet innan tankarna på en europeisk union förverkligades. Det europeiska samarbetet utvecklades i stället stegvis, via kol- och stålunion, tullunion och en europeisk gemenskap med under åren allt fler medlemsländer.

Förbundsstatens modell har varit en modell som återkommande åberopats av dem som velat utvidga och fördjupa Europasamarbetet. Ett uppmärksammat inlägg gjordes år 2000 av den tyske utrikesministern Joschka Fischer i ett tal med rubriken »Från statsförbund till federation: tankar om den europeiska integrationens slutmål«.

Fischer påpekade att en europeisk federation inte skulle innebära att medlemsstaterna upphörde att existera. Tvärtom skulle starka och demokratiskt ansvariga institutioner på europeisk nivå mycket väl kunna kombineras med en levande demokrati på den nationella arenan, liksom på regional och lokal nivå. Förbundsstatens modell hade uppenbarligen inspirerat honom.

Fischer pläderade för ett tvåkammarsystem inom EU. En av Europaparlamentets kammare skulle bestå av ledamöter som också var parlamentsledamöter i sina hemländer. För den andra kammaren fanns två modeller: antingen en senat med direktvalda ledamöter från medlemsländerna eller också, som i det tyska förbundsrådet, företrädare som utses av medlemsstaterna.

På motsvarande sätt skisserade Fischer alternativen för EU:s styrande makt. Antingen kan man utgå från dagens ministerråd, och skapa en europeisk regering utifrån medlemsländernas regeringar, eller också kan man omvandla kommissionen och dess ordförande till en direktvald president med långtgående befogenheter.

Dagens EU kan dock inte betecknas som en federation i vedertagen mening och inte heller framtidskonventets förslag till konstitution skulle leda till att EU blev en renodlad förbundsstat. Visserligen vilar EU, liksom förbundsstaterna, på en dubbel legitimitet: EU är både ett »regeringarnas Europa« och ett »medborgarnas Europa«. Men den principiellt avgörande skillnaden är att EU inte själv har makten att ändra sin konstitution. Det är medlemsstaterna som är fördragens herrar och som bestämmer vad EU ska göra och inte göra.

Federalism som balans

Federalismen har således anammats av rörelser med inbördes mycket stora olikheter. Man återfinner federalistiska tankegångar till höger, i mitten och till vänster på den politiska skalan, liksom inom fredsrörelsen såväl som bland anhängarna till en politisk union i Europa. Man kan därför undra om ett begrepp som används i så många olika sammanhang egentligen har någon mer precis betydelse, eller om det är ett allmänt värdeladdat ord som bara används som en dekorativ etikett. Men det finns trots allt en gemensam kärna, något som förenar alla de diverse riktningar som åberopar sig på federalismen. Denna kärna är en tro på att makt både kan och bör balanseras.

Alla federalistiska riktningar vänder sig nämligen mot maktkoncentration. Men federalisterna vänder sig också mot att gå till den andra ytterligheten, mot att pulvrisera makten i dess minsta beståndsdelar. Samtidigt som man vill undvika maktkoncentrationens risker genom att sprida ut makten, strävar man också efter en styrelseform som bygger på samverkan och organiserad, fredlig konfliktlösning.

Den allmänna tanken att makten bör balanseras är gemensam för olika varianter av maktdelningsläran. Det speciella för federalismen är att det är territoriellt avgränsade enheter som utgör basen för maktutövningen. Federalismen kan därför sägas eftersträva en maktfördelning i höjdled, mellan lokala, regionala, nationella och eventuellt överstatliga samfälligheter. Maktfördelning i sidled kan åstadkommas på andra sätt, exempelvis genom en uppdelning av den offent-

liga makten i lagstiftande, verkställande och dömande funktioner.

Olika principer om maktfördelning kan mycket väl kombineras. Ett exempel är USA, som både har en maktfördelning i höjdled, genom sin federala organisation, och en maktfördelning i sidled, genom sitt system av vikter och motvikter (*checks and balances*) mellan kongressen, presidenten och domstolarna.

Federalismen strävar efter en lagom avvägning mellan å ena sidan önskan om självstyrelse för de olika samfälligheterna och å andra sidan behovet av samordning och gemensamt beslutsfattande. På ett spektrum med ytterpolerna partikularism (var och en för sig) och unitarism (fullständig enhetlighet) utgör federalism ett mellanläge. En federalist kan därför ibland framföra centralistiska och ibland decentralistiska uppfattningar, beroende på var någonstans på skalan som ett politiskt system faktiskt befinner sig.

I dagens Europadebatt innebär federalism att man vill stärka de övernationella inslagen i Europeiska unionen. Samma betydelse av centralisering hade termen i debatten inför tillkomsten av den amerikanska konstitutionen. James Madison och hans meningsfränder, som kom att benämna sig federalister, strävade efter att stärka den centrala statsmakten i förhållande till delstaterna.

I ett centralstyrt land som Sverige har utgångspunkterna varit helt annorlunda. I denna kontext innebär »federalism« inte centralisering utan tvärtom decentralisering. Under århundraden av svensk statsbyggnad har federalism vanligen förknippats med något

riskabelt, som en fara för rikets sönderfall i provinsialism. När den centrala statsmakten väl hade konsoliderats framstod federalism som något både inaktuellt och i grund och botten osvenskt. Ett exempel är Länsdemokratiutredningen 1968, som diskuterade möjligheterna att vidga den regionala självstyrelsen. Faran för »en utveckling i federalistisk riktning« bedömde utredningen som liten. Statsmakten i Sverige var tillräckligt stark. Utan omsvep förklarade man att staten redan nu kunde reglera de lokala självstyrelseorganen »när behoven så påkallar«.

3. Federation: förbundsstatens variationer

TILL SKILLNAD från många andra idéer i den politiska teorins historia har federalismen blivit verklighet. Exakt hur stor utbredning som federala styrelseformer har i dagens värld är svårt att säga, eftersom avgränsningar och definitioner varierar. Ibland förekommer uppgiften att 70 procent av dagens stater har åtminstone något federalt drag, exempelvis i form av regional självstyrelse som i Storbritannien. I mer strikt mening skulle 25 av världens 193 stater vara federationer. Därmed bor 40 procent av jordens befolkning i förbundsstater; folkrika federationer som Indien, Brasilien, USA och Ryssland väger tungt i denna statistik.

Många, men inte alla, förbundsstater har en likartad bakgrundshistoria. Ett antal ursprungligen självständiga regioner utvecklar successivt ett allt närmare samarbete. Den amerikanska federationens tillkomst är i detta avseende typisk. De tretton kolonier som frigjort sig från brittisk överhöghet definierade först och främst sin egen suveränitet, var och en gav sig en egen författning. Därnäst bildade de ett statsförbund, en konfederation. Behovet av ytterligare samarbete drev sedan fram förbundsstaten, federationen, som konsti-

tuerades genom 1787 års författning. På motsvarande sätt tillkom förbundsstaterna i Schweiz 1848, Kanada 1867 och Australien 1900. Bakom dessa statsbildningar ligger en process av konflikter, förhandlingar och konstitutionella kompromisser.

I familjen av förbundsstater finns stora inbördes variationer, men det finns också ett antal gemensamma drag. Det råder ingen fullständig enighet om hur en federation ska preciseras; forskare inom statskunskap, juridik och historia har inte försummat tillfället att strida om ord, definitioner och gränsdragningar. Men det finns ett antal kännetecken som ofta brukar nämnas som de centrala för en federation. De grundläggande egenskaper, som tillsammans definierar vad som är en förbundsstat, kan sammanfattas under tre rubriker: folkstyrelse, självstyrelse och delad styrelse.

Folkstyrelse

Federalism är ett uttryck för folksuveränitetstanken – medborgarna inom ett territorium har rätt att styra sig själva. Historiskt sett har det visserligen funnits ett antal icke-demokratiska stater som betecknats som federationer, exempelvis en form av monarkisk federalism i 1800-talets tyska riksorganisation och kommunistiskt styrda förbundsstater som Sovjetunionen och Jugoslavien. Dessa uppfyller emellertid inte alla av förbundsstatens kriterier och de har heller inte överlevt.

Även om alla förbundsstater är demokratier behöver, som tidigare nämnts, inte alla demokratier vara förbundsstater. Folkstyrelsen kan mycket väl, som i

Sverige, förverkligas inom ramen för en enhetsstat. Men det faktum att demokratins allmänna idé kan förverkligas inom så olika statsformer säger något viktigt om demokratin. Det finns många olika sätt att organisera folkstyrelsen. Den i detta sammanhang intressanta skillnaden fångas in med de begrepp som tidigare nämnts i denna bok. Federalism hänger samman med en pluralistisk syn på demokratin och står därför främmande inför en monolitisk demokratiuppfattning.

Plötsligt står man inför en av samhällets ödesfrågor. Vill vi människor leva tillsammans i olikhet? Är vi beredda att acceptera att grupper av medborgare i vårt land inte bara har en annorlunda kultur och livsstil, utan också har rätt att inom vissa ramar själva bestämma över sina egna angelägenheter? Svarar man nej på dessa frågor har man också svårt att acceptera tanken på en federation.

Många folkgrupper reser i dag krav på självbestämmande, inte minst efter sönderfallet av Sovjetunionen och Jugoslavien. Men det finns debattörer, som amerikanen Strobe Talbott och danskan Birthe Hansen, som varnar för den pågående utvecklingen mot allt fler och mindre stater. Bakom självständighetssträvandena finns nämligen ofta ett anspråk på etnisk renhet. Varje folkgrupp borde, enligt den nationalistiska tankegången, ytterst få ha en egen suverän stat.

Denna debatt är akut i flera delar av världen. Under många år har det i Quebec funnits en självständighetsrörelse. Men om Quebec skulle lämna den kanadensiska federationen, vad händer då med den minoritet av inuiter som bor i norra Quebec, ska de ha rätt att i sin

tur bryta sig loss från provinsen? Och om Kurdistan blev självständigt, vad händer då med de turkiska och assyriska minoriteter som lever på kurdisk mark? Var går gränsen, hur stor eller liten ska en folkgrupp få vara för att kunna göra anspråk på att bilda en egen stat? Och om antalet stater ständigt växer, hur ska man ordna förhandlingar och konfliktlösningsmekanismer i denna alltmer fragmenterade världsordning?

Men det finns ett alternativ, nämligen förbundsstatens modell. Inom ramen för en gemensam stat kan olika minoriteter få konstitutionellt garanterad rätt till territoriell självbestämmanderätt och skydd för sina rättigheter.

Förbundsstaten visar att man inte behöver sätta likhetstecken mellan nation och stat. Begreppet nation brukar definieras som en kulturell gemenskap grundad på exempelvis härkomst, gemensam historia, sedvanor, språk eller etnicitet. Det är brukligt att kontrastera denna nationsuppfattning mot ett statsbegrepp där staten utgör en politisk-administrativ apparat med kontroll över ett folkrättsligt erkänt territorium.

Det ska också påpekas att det finns alternativa sätt att se på fenomenet nation. En nation behöver inte nödvändigtvis bygga på etnisk homogenitet. I sjuttonhundratalets upplysningstankar sågs nation snarast som något som skiljer sig från andra kulturella och sociala grupperingar i det avseendet att den är en samfällighet av medborgare, förenade av ett gemensamt politiskt projekt. Detta perspektiv framhäver enheten i mångfalden. Synen på politik blir därmed helt olika. I stället för att vara det särskiljande är det just politiken,

medborgarnas kollektiva projekt, som kan bilda den förenande ram inom vilken individer och grupper kan utveckla sin självständighet. Det heter demokrati, inte etnokrati.

Schweiz är ett exempel på en stat som är mångnationell, i betydelsen sammansatt av folkgrupper med olika språk. Den federala organisationsformen används för att olika språkgrupper ska kunna samexistera inom en och samma stat. Förbundsstaten förutsätter därför mångfald och multipla identiteter. Man kan samtidigt känna sig som schweizare och som tillhörig sin kanton.

Förekomsten av förbundsstater visar att demokratiska styrelseformer kan existera parallellt på olika territoriella nivåer. Ett vanligt uttryck i dagens statsvetardebatt är flernivådemokrati, i internationell litteratur talas om *multilevel governance*. Tanken är att folkstyrelsen samtidigt kan förverkligas i lokal, regional och nationalstatlig skala, kanske till och med i europeiskt och globalt format. Förbundsstaterna visar hur man kan organisera institutioner och beslutsprocesser så att den offentliga makt som utgår från folket kan omsättas i politiska beslut längs olika vägar och inom olika territoriellt baserade samfälligheter.

Den enskilde medborgaren måste därför hålla reda på flera olika valsedlar. Majoritetsregeln är grundläggande för alla demokratier – i en förbundsstat kan det samtidigt finnas flera olika majoriteter. Valen till regionernas parlament är ofta lika betydelsefulla som riksvalen. Den representativa demokratin kan i praktiken vara mycket olika organiserad inom gruppen för-

bundsstater. I Tyskland utser väljarna förbundsdagen som i sin tur bildar det parlamentariska underlaget för landets regering. I USA har väljarna tre vägar att påverka den federala nivån, dels i presidentvalet, dels i valen till kongressens båda kamrar (representanthuset och senaten).

Det som förenar förbundsstaterna är att de har ett parlament med två kamrar och därmed ett system av dubbel representation på central nivå. En kammare representerar medborgarna i förbundet som helhet; denna kammare kan ha namn som representanthus eller förbundsdag. En annan kammare företräder väljarna i egenskap av delstatsmedlemmar; här förekommer beteckningar som senat och förbundsråd.

Demokratin bygger visserligen på principen om en medborgare, en röst. Men i förbundsstaterna väger inte alla röster lika mycket. Parlamentets två kamrar grundas på olika representationsprinciper. Den ena företräder medborgarna i hela landet, den andra representerar delstaterna.

Till den amerikanska senaten sänder alla delstater två delegater, oavsett befolkningsstorlek. Väljarna i folkrika delstater som Kalifornien, New York och Texas har därmed mycket mindre inflytande än medborgarna i glesbefolkade delstater som Wyoming, Alaska och Vermont.

Andra förbundsstater följer inte alltid exakt denna amerikanska modell. I det tyska förbundsrådet har delstaterna olika antal platser, men de befolkningsrika delstaterna är ändå underrepresenterade i landets parlament jämfört med de små regionerna.

Hur makt och befogenheter fördelas mellan de båda kamrarna varierar en hel del mellan förbundsstaterna. I frågor som berör delstaternas inre förhållanden brukar lagstiftningsmakten vara delad; skulle kamrarna komma till skiljaktiga beslut fastställer konstitutionen olika sätt att lösa tvisten. När det gäller beslut att stifta eller ändra landets grundlag, som i förbundsstater reglerar förhållandena mellan central och regional nivå, brukar båda kamrarnas samtycke vara en förutsättning.

Självstyrelse

Att regionerna inom en federation åtnjuter en grad av självstyrelse ligger i sakens natur. Den avgörande frågan är mer exakt vilka dessa befogenheter är och hur uppgiftsfördelningen mellan de olika nivåerna regleras och upprätthålls. Maktdelningen mellan förbundet och delstaterna bildar själva kärnan i en förbundsstat och erfarenheten visar att denna konfliktyta ständigt är aktuell.

De grundläggande principerna för uppgiftsfördelningen finns reglerade i landets konstitution, men det räcker sällan att endast granska grundlagstextens ordalydelse. Konstitutionens innebörd kan omtolkas och rättspraxis kan vara föränderlig.

Det amerikanska exemplet är illustrativt. I ett författningstillägg 1791 preciserades att offentlig makt, som inte uttryckligen överlåtits till den federala nivån, tillhör delstaterna och folket. Kongressens konstitutionella befogenheter är relativt knapphändigt formulerade. Men utvecklingen, särskilt under 1900-talet, har

inneburit att kongressen och den federala nivån fått betydligt större befogenheter än vad någon av grundlagsfäderna kan ha anat.

Flera av förbundsstaternas historia uppvisar ett sådant allmänt mönster: från vissa relativt enkla grundregler, över en alltmer komplex och svåröverskådlig uppgiftsfördelning till mer eller mindre lyckade försök att få till stånd en tydligare reglering.

Vad får då delstaterna göra, och vad får de inte göra? Det enklaste sättet att reglera förhållandet mellan nivåerna vore att tilldela dem exklusiva befogenheter. Delstaterna får exempelvis ha hand om skolutbildning, men inte utrikespolitik. Förbundet får sköta utrikespolitiken, men inte lägga sig i skolfrågor. Denna renodlade modell går under beteckningen *dual federalism*. Med en bakverksmetafor kallas modellen ibland också *layer cake federalism*; uppgiftsfördelningen är noggrant skiktad i separata lager.

I de europeiska förbundsstaterna är det vanligare med delade befogenheter. Ansvaret för exempelvis vägbyggen och näringspolitik kan delas mellan förbundet och delstaterna. En sådan samarbetsfederalism benämns *cooperative federalism*; här är det den marmorerade tigerkakan som bildar modell, *marble cake federalism*.

Samarbetsfederalismens modell med delade befogenheter kan ha sina praktiska fördelar, men leder också till problem när det gäller beslutsfattande, genomförande och granskning. Med tiden fick även USA stora inslag av detta slags federalism. Här används termen *intergovernmental relations* som samlingsbeteckning

för dessa ofta komplexa relationer mellan federal, delstatlig och lokal nivå när det gäller beslut, finansiering, förvaltning och kontroll.

Det finns flera olika sätt att i konstitutionen bestämma hur makten ska fördelas mellan förbundet och delstaterna. En metod är att genom en mer eller mindre detaljerad uppräkning av sakområden, en kompetenskatalog, bestämma vad den ena eller andra nivån får eller ska göra. Ibland kan uppgifterna vara mer allmänt formulerade; det blir då i praktiken en fråga om lagtolkning och praxis att i praktiken avgöra var befogenhetsgränserna går.

Även om uppgiftsfördelningen ibland kan vara diffus och flytande så finns alltid en bortre gräns. Delstaterna får inte fatta beslut som strider mot landets konstitution. De amerikanska delstaterna måste lyda konstitutionen och de lagar som de federala organen utfärdar i enlighet med sina konstitutionella bestämda befogenheter. Den tyska grundlagen innehåller en bestämmelse att förbundets rätt tar över delstaternas rätt.

Inom den regionala självstyrelsen ligger makten att, inom de gränser som konstitutionen drar upp, utforma de egna styrelseformerna. I förbundsstater som USA och Tyskland finns det dessutom delstatliga konstitutioner. De amerikanska delstaternas konstitutioner har vissa inbördes likheter; också inom delstaterna finns ett slags maktdelningssystem. Vanligen har varje amerikansk delstat en guvernör, en folkförsamling med två kamrar och en högsta domstol, men det finns vissa undantag (så till exempel har Nebraska sedan 1937 ett enkammarsystem).

Förbundsstaten innebär också att rättsväsendet blir mindre enhetligt. Vid sidan av förbundets lagstiftning och rättskipning har också delstaterna sina egna rättssystem. Olikheterna kan vara betydande; den amerikanske advokat som utbildat sig i en delstats juridik kan inte utan vidare flytta sin verksamhet till en annan delstat.

Skulle man utpeka något sakområde som brukar tillhöra förbundets exklusiva kompetens kunde man nämna utrikespolitik, men förhållandena är inte längre helt entydiga. Med internationalisering och europeisk integration uppluckras rågången mellan utrikespolitik och inrikespolitik. De tyska delstaterna har länge oroats för att deras makt skulle reduceras i takt med att lagstiftning inom det ena området efter det andra förs över till Europeiska unionen. De federala ländernas delstater har tvingats att mer aktivt försvara sina intressen och är i dag tunga aktörer i regionernas Europa.

Inom sina befogenhetsområden har delstaterna egen lagstiftningsmakt. Vanligen verkställs besluten genom en egen förvaltningsorganisation. Däremot behöver det inte alltid vara så att lagstiftningsmakt och förvaltningsansvar följs åt. Tvärtom konstruerades den tyska förbundsstaten så att en stor del av förbundets lagstiftning verkställs av delstaternas myndigheter. I det avseendet utgör detta en parallell med Europeiska unionen. Ansvaret för att genomföra det stora flertalet EU-beslut ligger på medlemsstaterna; endast inom relativt få områden har EU inrättat egna myndigheter.

Delad styrelse

Kännetecknande för en förbundsstat är inte endast folkstyrelse och självstyrelse utan också delad styrelse. Ordet »delad« har en dubbelmening som här passar mycket väl. Styrelsen är delad i meningen uppdelad, åtskild. Förbundet har sitt beslutssystem liksom varje delstat har sitt. Men delad har också en betydelse av samfälld, gemensam. Förbundet och delstaterna ingår i en och samma rättsgemenskap och dessutom har delstaterna en konstitutionellt reglerad rätt att medverka i rikets styrelse.

Demokratier behöver inte nödvändigtvis ha en skriven konstitution; Storbritannien är ett exempel. Men man kan svårligen tänka sig en förbundsstat utan en grundlagstext som anger de grundläggande spelreglerna för det politiska systemet. I händelse av konflikt mellan förbundet och delstaterna måste man kunna gå till konstitutionen för att få ledning och för att finna hur man ska lösa konflikten. Konstitutionen kan därför inte »tillhöra« antingen den ena eller andra parten i konflikten. Konstitutionen måste vara överordnad såväl förbundets som delstaternas politiska organ.

En enhetsstat som Storbritannien har en annan syn på konstitutionen. Grundläggande för engelsk tradition är doktrinen om parlamentets suveränitet. Ingenting ska kunna binda parlamentet; i princip har parlamentet rätt att bestämma om vad som helst. Ett liknande synsätt finns i Sverige; huvudregeln är att riksdagen ensam beslutar om grundlagsändringar (genom två beslut med mellanliggande val) och i praktiken har riksdagen också tagit sig rätten att tolka grundlagens

innebörd. Men i en federalt organiserad stat skulle det vara uppseendeväckande om förbundets maktorgan ensidigt bestämde i en konflikt mellan förbundet och delstaterna.

En förbundsstat behöver någon form av konfliktlösningsmekanism. Eftersom det ytterst handlar om hur konstitutionen ska tolkas i ett enskilt fall blir det naturligt att låta en domstol fälla utslaget. I Tyskland är det författningsdomstolen som har fått denna uppgift, medan det i USA är de vanliga domstolarna, med Högsta domstolen som slutinstans, som bestämmer vad en delstat respektive förbundet får och inte får göra.

Vissa saker sköter förbundet ensamt, andra områden har delstaterna själva hand om. Men inom stora områden samverkar förbundet och delstaterna. Sådan delad styrelse kan ta sig många former; beslutsprocesser och arbetsmetoder varierar mellan länder, mellan olika sakområden inom ett land och dessutom över tid.

I de fall den delade styrelsen förverkligas genom lagstiftning blir det de representativa organens utformning och befogenheter som sätter ramarna för beslutsprocessen. Förbundsstatens tvåkammarsystem ger det politiska maktspelet en egen dynamik. Med fler aktörer i beslutsprocessen tenderar beslutsprocessen att bli mer komplicerad. En socialdemokratisk förbundskansler har kanske stöd av förbundsdagens majoritet, men om han också behöver förbundsrådets godkännande kan ett borgerligt flertal där komma att blockera beslutet.

I andra fall kan politiska ambitioner komma att förverkligas genom andra metoder än lagstiftning.

Företrädare för delstaterna kan träffa frivilliga överenskommelser, eventuellt också genom medverkan av politiska organ och förvaltningsmyndigheter på förbundsnivå. Med många intressenter kan sådana förhandlingslösningar bli komplexa och svåröverskådliga.

Förbundsstatens olika beslutsmodeller kan få stora ekonomiska konsekvenser. Principen att beslutsansvar och finansieringsansvar bör ligga på samma nivå efterlevs i praktiken sällan. Det ligger en stor politisk frestelse i att kunna påverka politikens utfall till den egna nyttan, utan att själv behöva betala. Bakom samarbetsfederalismens pragmatiska kompromissanda ligger ofta sådana bevekelsegrunder. Delstaterna kan komma överens om nya populära satsningar och låta förbundet betala. Omvänt kan förbundet stifta nya lagar och låta delstaterna ta hand om det praktiska genomförandet utan att till fullo stå för finansieringen.

Sammanfattningsvis kan man därmed konstatera att en hel del av federalismens förhoppningar faktiskt har infriats. Förbundsstaten har visat sig vara en verklighetsanpassad modell, som i många fall lyckats finna fungerande former för att hålla samman stora och heterogena samhällen.

Men förbundsstaterna är förknippade med avsevärda problem, inte minst när det gäller att skapa tydliga ansvarsrelationer mellan de olika nivåerna i systemet. Det går knappast att finna en enda enkel lösning på dessa problem. Tvärtom måste man ta hänsyn till att varje förbundsstat har sin egen historia, sin egen organisation, sina egna maktkonstellationer och sina egna politiska traditioner.

4. USA

I DE POLITISKA institutionernas historia brukar USA ofta förses med beteckningen »den första«. USA betraktas som den första nya nationen, den första landsomfattande republiken, den första formen av representativ demokrati i stor skala och den första federalt organiserade staten.

Den historiska bakgrunden och det politiska maktspelet formade de amerikanska institutionernas utformning. De tretton brittiska kolonierna på den nordamerikanska kontinenten hade i praktiken en relativt vidsträckt självstyrelse.

De alltmer självmedvetna kolonisterna blev med tiden missnöjda med påbuden från den engelska kronan. Konflikten gällde i synnerhet makten över skatter och tullar. Från amerikansk sida hävdade man principen att den som beskattas också måste vara representerad: »No taxation without representation«. Det engelska parlamentet hade inte legitim grund att besluta om skatter för kolonierna så länge dessa inte hade några företrädare i London.

Ingen representation, ingen beskattning – låt oss få sköta våra egna angelägenheter. Så var den underliggande uppfattning som till slut ledde till revolution och självständighetsförklaringen 1776.

Självständighet

Redan här återfinns en kärnpunkt i amerikansk politisk kultur, särskilt när det gäller synen på konstitutionen. Man utgår från en grundläggande princip, formulerar den i ett dokument, ett dokument som sedan blir styrande för idéer och handlingar.

»When in the Course of human events« lyder de första orden i självständighetsförklaringen. När det under den mänskliga händelseutvecklingen blir nödvändigt att bryta banden och forma en egen makt likvärdig med andra på jorden, då fordras det att man förklarar skälen till denna skilsmässa. Och så följer de berömda formuleringar som inspirerat också andra folk i deras strävanden efter självständighet och självstyrelse.

Vi håller dessa sanningar som självklara – »We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable Rights, that among these are Life, Liberty and the pursuit of Happiness.« Alla människor är skapade lika, och för att säkra deras rättigheter finns en styrelse som härleder sin rättvisa makt ur de styrdas samtycke: »That to secure these rights, Governments are instituted among Men, deriving their just powers from the consent of the governed.«

Självständighetsförklaringen fortsätter med att slå fast att folket har rätt att ändra eller avsätta sin styrelse i händelse av allvarligt maktmissbruk. Den engelske kungens välde över Amerika hade nu utvecklats till en absolut tyranni, »an absolute Tyranny over these States«.

Efter att ha förtecknat de konkreta klagomålen kon-

staterade de upproriska kolonierna att de nu förklarade sig fria och självständiga. Sammanlagt 56 representanter för de kolonier som genom att underteckna dokumentet förklarade sig som oberoende stater betecknade sig som »Representatives of the united States of America, in General Congress, Assembled«.

Konfederation

Även om det skulle dröja till 1781 innan de engelska trupperna definitivt hade besegrats började de tretton nya staterna omedelbart att utforma sina styresorgan. Reformarbetet gick fram längs två vägar. Dels utformade varje stat sin egen konstitution. Dels gällde det att skapa någon form av organiserat samarbete mellan staterna.

Mönsterbildande för staternas konstitutioner var Virginia. Grundlagen för *The Commonwealth of Virginia* byggde på principer om folksuveränitet, tidsbegränsade mandat, rättvisa val och medborgerliga rättigheter. Pennsylvanias konstitution var radikal i det avseendet att rösträtten utsträcktes till alla manliga skattebetalare och deras söner. Vissa olikheter till trots fanns det även likheter mellan de tretton konstitutionerna, bland annat att ingen av dem erkände kvinnors och slavars politiska rättigheter.

Frågan om hur de nyligen självständiga staterna skulle organisera sina inbördes förbindelser ledde till en långvarig konflikt. Å ena sidan behövde man någon form av gemensamt ledningsorgan, men å andra sidan hade kampen mot den engelske kungen lett till en

attityd som snarast kan beskrivas som en allergi mot överhöghet. Ett förslag att bilda ett statsförbund lades fram 1776, men det skulle dröja till 1781 innan dessa konfederationsartiklar hade godkänts av alla tretton staterna.

Maktfördelningen inom statsförbundet blev en svårlöst konfliktfråga. Resultatet blev principen »en stat, en röst«, trots att de befolkningsmässigt största staterna hade krävt att rösterna skulle fördelas i proportion till antalet invånare. Skyldigheten att bidra ekonomiskt till det gemensamma förbundet fördelades efter staternas yta, en konstitutionell lösning som ledde till ett uppsving för amerikanskt lantmäteri.

För att fatta beslut i detta statsförbund, Amerikas Förenta Stater, krävdes samtycke av åtminstone nio av de tretton staterna. I beslut om att ändra grunderna för förbundet, dvs. konfederationsartiklarna, måste dock alla vara överens. Ingen ensam person tilltroddes uppgiften att styra förbundet, utan makten låg hos kongressen och dess kollektiva organ.

Över huvud taget var denna konfederation en löslig sammanslutning, vars egna befogenheter var relativt begränsade. Statsförbundet ägde inte rätt att besluta om skatter, hade ingen egen valuta och saknade också egna institutioner för försvar och utrikespolitik; de tretton staterna hade egna trupper och sände själva ut sina ambassadörer.

Konvent

Det gick heller inte många år förrän behovet av en starkare samorganisation blev uppenbart. Konflikterna med britterna fortsatte och ekonomin blev alltmer kaotisk. För att diskutera möjligheterna att stärka förbundet sammankallades 1787 ett konvent i Philadelphia. De 55 delegaterna representerade alla stater, utom Rhode Island som vägrade att komma. Konventet bestod av män; många advokater, handelsmän och plantageägare.

George Washington valdes till ordförande för konventet, som hade två ordningsregler. För det första skulle överläggningarna vara hemliga; minnesanteckningarna nådde inte offentligheten förrän ett drygt halvsekel senare. För det andra skulle alla delfrågor hållas öppna och kunde därför tas upp till diskussion under hela konventsdebatten.

Snart stort det klart att det inte räckte med att revidera konfederationsartiklarna. Diskussionen inriktades på att skapa en ny politisk ordning. Den intensiva debatten kretsade särskilt kring den representationsfråga som aktualiserats redan vid statsförbundets tillkomst. Skulle alla stater ha samma röstvikt eller skulle de stora staterna få fler representanter? Två förslag stod mot varandra.

Virginiaplanen, med James Madison som en av upphovsmännen, uttryckte de stora staternas intresse och innebar att den lagstiftande församlingen skulle få två kamrar och väljas i proportion till befolkningens storlek. Den lagstiftande församlingen skulle utse den person som anförtroddes ledningen av den verkställande

makten. Även domstolarna skulle utnämnas av folkrepresentationen.

De mindre staternas motförslag, New Jersey-planen, låg nära det redan befintliga statsförbundets modell. Den lagstiftande församlingen skulle bestå av en enda kammare, där staterna hade lika röstetal. Men planen innehöll också en ny idé, som gick längre än statsförbundets begränsade makt. Förslaget innebar att de lagar som stiftades av förbundet skulle ha företrädesrätt framför lagar och domstolsutslag inom respektive stat. Här fick debatten ett inslag av överstatlighet.

En kompromiss, som utarbetades av delegationen från Connecticut, gick ut på att skapa en lagstiftande församling med två kamrar, som skulle väljas på olika sätt. Överhuset (senaten) skulle företräda staterna på grundval av principen om lika röstetal för varje stat. Underhuset (representanthuset) skulle bestå av representanter som utsågs i proportion till befolkningens storlek.

Kompromissförslaget gick också in på den känsliga frågan om huruvida slavarna skulle inräknas i befolkningsunderlaget och i så fall hur. Det var vid denna tid aldrig aktuellt att ge slavarna rösträtt, men förslaget var att fem slavar skulle räknas som tre när antalet invånare summerades.

Konstitution

»We the People of the United States« inleder det fyrsidiga dokument som blev konventets resultat. Förslaget till konstitution innebar att statsförbundet för-

vandlades till en förbundsstat. Amerikas Förenta Stater bibehölls visserligen som namn, men pluralformen »stater« var nu inte längre lika självklar. De tretton före detta kolonierna skulle enligt förslaget bilda en gemensam stat.

Redan de inledande orden markerar att konventet föreslog ett nytt styrelseskick. Det var inte längre tretton självständiga stater som bildade ett förbund, utan »vi, folket« som skapade sig en union. Denna formulering av folksuveränitetsprincipen fick alltså en dubbel betydelse. Dels upprättades en ny statsbildning, dels gavs denna stat en direkt folklig legitimitet.

Den allra första paragrafen i konstitutionen handlar om hur folket ska representeras: »All lagstiftande makt, som härmed överlåtes, skall tillkomma en Förenta Staternas Kongress, vilken skall bestå av en Senat och ett Representanthus.«

Senaten påminde om den beslutsförsamling som redan fanns inom konfederationen. Senaten skulle bestå av lika många företrädare för var och en av unionens delstater, närmare bestämt två »senatorer från varje stat, vilka för sex år väljas av dess lagstiftande församling«; direktval till senaten infördes först 1913.

Representanthuset består av ledamöter som vartannat år väljs av delstaternas folk. Delstaterna indelas i valkretsar med ledning av befolkningens storlek. För att upprätthålla en sådan proportionalitet måste valkretsindelningen med jämna mellanrum göras om. Av denna anledning innehåller konstitutionen regler om att folkräkning ska genomföras minst vart tionde år.

En nyhet i förhållande till statsförbundet var att den

föreslagna förbundsstaten skulle få en president. Så långt rådde enighet inom konventet, men meningarna gick isär när det gällde hur presidenten skulle väljas.

Det fanns en skepsis mot att låta folket välja presidenten i direkta val; det fanns ännu inga förutsättningar att bedriva rikstäckande valrörelser. Alternativet att lägga valet i kongressens händer, och därmed ge inflytande för de befolkningsstarka landsdelarna, misstroddes av de mindre staternas företrädare; dessutom riskerade den ömtåliga maktbalansen att få en slagsida om den lagstiftande makten utsåg den verkställande. Ytterligare en möjlighet fanns, att lägga valet på de lagstiftande församlingarna i delstaterna; detta förslag avvisades eftersom presidenten då skulle kunna hamna i händerna på delstaterna.

Också när det gäller presidentvalet utmynnade konventet i en kompromiss. Valet av president anförtroddes ett särskilt elektorskollegium. Konstitutionen fick på denna punkt följande lydelse: »Varje stat skall, på sätt dess lagstiftande församling bestämmer, utse elektorer till lika antal som hela antalet senatorer och ledamöter i Representanthuset, vartill staten är inom Kongressen berättigad.«

Det betyder att de stora delstaterna har fler elektorer än de små, men att de små delstaterna är något överrepresenterade. Denna indirekta valmetod har, med en del modifieringar, överlevt ända till dags dato. USA:s president och vicepresident utses för en mandattid på fyra år genom en metod som är ett uttryck för förbundsstatens maktbalansidé.

Vid sidan av den lagstiftande och den verkställande

makten skapade konventet också en dömande makt för förbundet: »Förenta Staternas dömande makt skall tillkomma en Högsta Domstol och de lägre domstolar, som Kongressen tid efter annan må anordna och upprätta.«

Frågan vem som skulle utnämna domarna i Högsta domstolen vållade en häftig strid inom konventet. Några krävde att presidenten, som företrädare för den verkställande makten, ensam skulle ha rätten att utnämna domare och andra höga ämbeten inom förbundet. Andra hävdade att utnämningsmakten skulle ligga hos folkrepresentationen, särskilt senaten som ombud för delstaterna.

Kompromissen blev att presidenten utnämner innehavarna till de högsta posterna inom unionen, däribland Högsta domstolens ledamöter, men först efter »senatens hörande och dess samtycke«. Den av kongressens kamrar som företräder delstaterna fick därmed makten att lägga in sitt veto mot presidentens nomineringar.

Så hade konventet lyckats komma fram till kompromisser som jämkade samman de stridande viljorna. Det amerikanska statsskicket utgör därför en avvägning mellan olika intressen, mellan små och stora delstater, mellan förbundets samordnande makt och delstaternas självständighet samt mellan statsmaktens lagstiftande, verkställande och dömande grenar.

Men balans behöver inte betyda exakt symmetri. Den för varje förbundsstat centrala frågan om hur man ska hantera konflikter mellan central och regional nivå löste konventet på ett entydigt sätt. I händelse

av motstridighet är det förbundets lagstiftning som tar över delstatens.

Denna viktiga *supremacy clause* fick följande utformning: »Denna författning och Förenta Staternas enligt dess bestämmelser stiftade lagar samt alla å Förenta Staternas vägnar nu eller framdeles slutna fördrag skola utgöra landets högsta rätt; och skola domare inom varje stat vara därav bundna, oavsett huruvida något i någon stats författning eller lagar finnes däremot stridande.«

Konventets grundlagsfäder lyckades dock inte komma överens på alla punkter. Nordstaterna och sydstaterna hade olika uppfattningar om slaveriet. Konstitutionen förbigick slavarna med tystnad. Slavfrågan förblev olöst och kom att kasta sin mörka skugga över förbundets inledande historia.

Ratificering

Annu så länge var konventets konstitution endast ett förslag. I flera delstater var tveksamheten stor och det krävdes mycket debatt och övertalning innan förslaget samlade de nio delstater som krävdes för ett godkännande.

Motståndarna ansåg att förslaget till maktbalans genom vikter och motvikter inte gav tillräckliga garantier för delstaternas självständighet. Kritikerna ansåg också att den nya konstitutionen inte gav tillräckliga garantier för den enskilde individens rättigheter.

Beteckningen »federalist« hade en positiv klang och kom att förknippas med den sida som försvarade

konstitutionen. Bland de många broschyrer och artiklar som författades har bidragen från pseudonymen Publius, bakom vilken dolde sig Alexander Hamilton, James Madison och John Jay, samlats under rubriken *The Federalist Papers*.

Det skulle dröja till 1789 innan konstitutionen slutligen ratificerades och trädde i kraft. Då hade skeptikerna tillmötesgåtts genom ett tillägg till författningen som preciserade de medborgerliga fri- och rättigheterna. Detta tillägg, närmare bestämt tio *amendments*, trädde i kraft 1791 och bildar en amerikansk rättighetsförklaring, *Bill of Rights*.

Inbördeskrig

Det skulle snart visa sig att den olösta frågan om slaveriet skulle sätta förbundsstaten och dess konstitution på dess hårdaste prov. Plantageägarna i söder värnade om slaveriets fortbestånd. I norr växte motståndet mot slaveriet som institution. I takt med att antalet delstater ökade och förbundets gränser förflyttades västerut aktualiserades frågan om slaveri skulle tillåtas eller förbjudas i de nya delstaterna.

När Abraham Lincoln valts till president 1860 tog ett antal sydstater steget att lämna förbundet. I februari 1861 bildade sju utbrytarstater *The Confederate States of America* och antog en egen konstitution. Det inbördeskrig som därefter följde gällde inte bara om slaveri skulle accepteras, utan också den konstitutionella konflikten om en delstat hade rätt att lämna förbundet.

Nordsidans seger innebar att båda frågorna besvarades med nej. Genom ett författningstillägg 1865 förbjöds »slaveri eller ofrivillig träldom«. Sydstaterna tvingades stanna kvar i förbundet. Ett författningstillägg 1868 gav förbundet rätt att ingripa om en delstat kränker medborgerliga fri- och rättigheter. Två år senare infördes ännu ett författningstillägg med udden riktad mot diskriminerande behandling; rösträtten fick inte av delstater »förvägras någon eller inskränkas med hänsyn till ras, färg eller tidigare träldomsställning«.

Federal expansion

När konstitutionen skrevs i slutet av 1700-talet föreställde man sig att den federala statsmakten skulle vara stark men begränsad. Huvudidén var att delstaterna gavs en vidsträckt självbestämmanderätt, medan förbundet endast skulle ha hand om vissa preciserade uppgifter.

Rätten att sluta fördrag med andra stater ligger hos presidenten med senatens samtycke. Förbundet har också rätt att ta ut skatter, ge ut sedlar och mynt, upprätta försvarskrafter, förklara krig, bestämma säte för centralregeringen och några andra bestämda uppgifter. Härtill kommer kongressens befogenhet att »reglera handeln med främmande nationer och mellan de särskilda staterna samt med indianstammarna«.

Formuleringen kan synas oskyldig, men historien visade att tolkningen av denna *interstate commerce clause* kom att få vidsträckt betydelse. Högsta domstolen tolkade i en serie rättsfall att befogenheten att reg-

lera handeln mellan delstaterna gav kongressen makt att lagstifta om många nya områden. Den amerikanska förbundsstatens konstitutionella reglering har därför inte hindrat en expansion av den federala statsmakten.

Vem gör vad?

Under sin tid som president försökte Ronald Reagan att höja åldersgränsen för att få köpa sprit till 21 år, trots att flera delstater tillämpade en lägre åldersgräns. Reagan strävade samtidigt efter att delstaterna generellt skulle få större självständighet. Delstaterna värjde sig också mot federal inblandning och hänvisade till att konstitutionen gav dem rätt att reglera alkoholförsäljningen.

Reagans sätt att lösa dilemmat var att undvika direkt lagstiftning och i stället gå via ekonomiska styrmedel. Han fick igenom en lag om att delstater med lägre åldersgräns skulle gå miste om en del av det federala stödet till vägbyggen. Delstaterna protesterade och tvisten hamnade till sist i Högsta domstolen (rättsfallet rubriceras *South Dakota v. Dole*).

I ett principiellt viktigt beslut 1987 fann domstolen att det federala ingreppet i delstaternas bestämmanderätt var att betrakta som relativt måttligt och att det fick anses som försvarligt med hänsyn till syftet att höja trafiksäkerheten.

Exemplet visar på hur federalismens principer kan fungera i praktiken. Kongressen var förhindrad att stifta en lag som uppenbart skulle gå in på delstaternas domän. Men den federala nivån var för den skull inte

maktlös. Delstaterna och förbundet är numera sammantvinnade genom olika slags beroenden, inte minst när det gäller finansiering. Inför hotet att gå miste om statsbidrag vek sig delstaterna.

Det går inte att i en enda enkel formel sammanfatta maktfördelningen mellan delstaterna och den federala nivån. Konstitutionen innehåller faktiskt inte orden »federalism« eller »federation«. Uppdelningen av befogenheter får sammanfattas med ledning av olika paragrafer i konstitutionen och deras uttolkning i olika rättsfall:

- Uttryckligen specificerade befogenheter (*expressed powers* eller *enumerated powers*). Konstitutionen innehåller ingen förteckning över delstaternas makt; grundlagsfäderna utgick från att delstaterna skulle ha eget ansvar för sina angelägenheter. För den federala nivån specificeras ett antal uppgifter, såsom försvar, handel och myntväsende.

- Exklusiva delstatsbefogenheter (*reserved powers of the states* eller *police powers*). Det tionde författningstillägget, som därmed räknas som en del av den amerikanska rättighetsförklaringen, säger att: »De befogenheter, som ej blivit av Författningen Förenta Staterna tillerkända ej heller av densamma blivit staterna frånkända, tillkomma fortfarande de särskilda staterna eller ock folket.« Den närmare innebörden av regeln att delstaterna får göra det som inte tillkommer federationen, eller som uttryckligen är förbjudet, är dock omstridd.

- Underförstådd makt (*implied powers*). Den federala nivån har tillerkänts befogenheter med stöd av allmänna konstitutionella formuleringar om mellanstatlig handel, allmän välfärd, beskattning och försvar.
- Inneboende makt (*inherent powers*). Områden som inte uttryckligen nämns i konstitutionen, exempelvis utrikespolitik, invandring och territoriell utvidgning, har ansetts höra till den federala statsmaktens domän.
- Sammanfallande makt (*concurrent powers*). Inom vissa områden har både delstaterna och den federala nivån rätt att fatta beslut. Det gäller exempelvis beskattningsmakt, rätt att ta upp lån, befogenhet att upprätta domstolar och att hålla val. För delstaterna gäller begränsningen att de inte kan inkräkta på den federala makten (*the supremacy clause*).
- Förbjuden makt (*prohibited powers* eller *denied powers*). Den federala nivån får exempelvis inte införa skatt på export och har heller inte rätt att inrätta en statskyrka eller nationellt skolsystem. Delstaterna får inte ingå egna fördrag med främmande makt, trycka egna sedlar eller förklara krig.

Skiftande maktfördelning

Maktfördelningen mellan delstaterna och den federala nivån varierar inte bara mellan olika områden, utan har också genomgått betydande skiftningar över tid. Även om den allmänna historiska trenden är att den

federala makten successivt har utvidgats så visar en närmare granskning att utvecklingen rört sig med olika hastighet och i skilda riktningar.

I början av 1800-talet tillerkände Högsta domstolen den federala nivån alltfler befogenheter. Under ordförandeskap av domare John Marshall förklarade domstolen bland annat att det var federationen, och inte en delstat, som hade rätt att beskatta en bank.

Under den konflikt som ledde fram till inbördeskriget fann dock domstolen att kongressen inte hade befogenhet att lagstifta mot slaveriet och att slavar var att betrakta som ägarens privategendom. Slagordet *states' rights* användes mot den centrala statsmaktens ambitioner.

Efter inbördeskriget dominerade uppfattningen om *dual federalism*, det vill säga att det var både möjligt och önskvärt att åtskilja två separata domäner, en där delstaterna utövade sin makt och en där federationen hade bestämmanderätt.

Med 1930-talet inleddes en period då denna *layer cake* ersattes av tigerkakans marmorerade utseende. Välfärdsprogrammens växande ambitioner förverkligades genom samverkan och gemensamma projekt, ofta finansierade med federala medel. Delstater och städer deltog som partner till den nationella statsmakten i denna amerikanska variant av samarbetsfederalism.

Med tiden blev dessa samarbetsarrangemang alltmer komplexa och svåröverskådliga. Särintressen inom olika sektorer kunde utnyttja och styra statsanslagen till sin egen fördel. Organisationsmodellen började likna ett spjälstaket (*picket-fence federalism*).

Under sin tid som president försökte Richard Nixon att ge delstater och lokala organ en större självständighet. Syftet var att ersätta de öronmärkta statsbidragen med klumpsummor som lokala och regionala organ själva kunde disponera över (*revenue sharing*).

Nixons tankegång fullföljdes av Ronald Reagan som med sitt slagord *new federalism* strävade efter att rulla tillbaka den centrala statsmakten. Varför skulle den federala nivån beskatta medborgarna för att sedan lämna över pengarna till delstaterna? Denna rundgång ville Reagan ersätta med en ökad makt för delstaterna att själva besluta om utgifter och beskattning. Federala statsbidrag skulle ges i form generella bidrag (*block grants*).

Strävandena att decentralisera fler uppgifter till delstaterna fortsatte även under Bill Clintons tid som president, delvis förstärkt av att republikanerna tidvis kontrollerade kongressens båda kamrar. Aven Högsta domstolen blev mer benägen att ta större hänsyn till delstaternas rättigheter.

Det är sålunda omöjligt att ge en entydig och beständig beskrivning av vem som gör vad i amerikansk politik. Uppgiftsfördelningen skiftar beroende på tidens idéer och intressen. Men av stor betydelse är alltjämt de konstitutionella spelregler som formulerades för över två sekel sedan.

5. Schweiz

INLEDNINGEN TILL den schweiziska konstitutionen förklarar att den antagits av »folket och kantonerna« som avser att »leva tillsammans i olikhet under respekt för varandra«.

Kantonernas självstyrelse går långt tillbaka i historien och 1291 undertecknade Uri, Schwyz och Unterwalden ett fördrag om ett förbund. De tre kantonerna förband sig där att ingripa till varandras försvar, att lösa inbördes konflikter genom medling och att respektera den lokala självbestämmanderätten. Efter hand anslöt sig fler kantoner till edsförbundet: Luzern 1332, Zürich 1351, Glarus 1352, Zug 1352, Bern 1353, Freiburg och Solothurn 1481, Basel och Schaffhausen 1501, Appenzell 1513.

Den löst organiserade konfederationen lyckades bevara sin självständighet ända till 1798, då Napoleons trupper invaderade landet. Försöket att omskapa Schweiz efter fransk centralstyrd modell blev ett misslyckande. Efter några år tvingades erövrarna att erkänna en viss kantonal självstyrelse; dessutom gavs ett antal franskspråkiga områden ställning som kanton. Efter Napoleons fall återvann Schweiz sitt oberoende och Wienkongressen 1815 erkände landets neutralitet.

Redan reformationen hade splittrat kantonerna efter

religiösa linjer och under 1800-talets början skärptes motsättningarna. Tidens liberala strömningar fick starkast genomslag i de protestantiska kantonerna, som krävde demokratiska reformer. För att motverka de liberala strävandena bildade de konservativa, katolskt dominerade kantonerna i hemlighet ett förbund, *Sonderbund*. När de vägrade hörsamma uppmaningen att upplösa förbundet lämnade de konfederationen. Öppet inbördeskrig bröt ut 1847. De konservativa ville gå tillbaka till den gamla konfederationen, de liberala eftersträvade en modern enhetsstat.

Federal författning

Efter en kompromiss 1848 enades de stridande sidorna om en ny författning. Schweiz blev en förbundsstat, även om ordet för statsförbund bibehölls i namnet på staten (*Confoederatio helvetica, Confédération helvétique*). Kantonerna tillerkändes en långtgående självständighet och fick bland annat rätt att själva bestämma över förhållandet mellan kyrka och stat. Den allmänna religionsfriheten tryggades genom konstitutionella rättigheter på federal nivå. Kantonernas medverkan i förbundets lagstiftning säkrades genom ett parlament med två kammare.

Med 1848 års författning fick Schweiz också ett direktdemokratiskt inslag. För att ändra författningen krävdes folkomröstning. Senare tillkom andra slags folkomröstningar och folkinitiativ på förbundsnivå och i kantonerna.

Bildandet av en förbundsstat löste dock inte konflikt-

en mellan å ena sidan liberala reformanhängare och fransktalande federalister och å andra sidan konservativa katoliker. Under slagordet »ett försvar, en marknad, ett rättssystem« uppnåddes enighet om en ny konstitution 1874. Statsskicket förändrades därmed i centraliserande och demokratiserande riktning. Bland annat inrättades en federal försvarsmakt och en federal domstol. Dessutom infördes möjlighet till folkomröstning om federal lagstiftning.

Den schweiziska författningen har därefter bevarat sin grundstruktur, även om den genomgått ett stort antal justeringar. Den nu gällande konstitutionen är från 1999.

Kantonernas egenart

Första söndagen i maj varje år samlas invånarna i kantonen Glarus till möte under bar himmel; i händelse av regn hålls mötet en vecka senare. I denna *Landesgemeinde* har alla röstberättigade invånare rätt och plikt att delta. Invånarna får i förväg ett häfte som innehåller förslag och motiveringar. På dagordningen 2003 stod bland annat beslut om skattesats, ombyggnad av yrkesskolan och reorganisering av brandkåren. De 6 000 deltagarna röstade genom handuppräckning.

Medborgarna i Glarus har också andra möjligheter att medverka i styrelsen av de gemensamma angelägenheterna. Vid allmänna val väljer de representanter till kantonfullmäktige och kantonstyrelsen. Men beslut om skatter och de ekonomiskt tunga utgiftsposterna fattas

genom direkt demokrati. En liknande form av uråldrig beslutsordning används alltjämt också i Appenzell, en annan kanton med relativt litet invånarantal.

Men vad som gäller för en kanton behöver inte gälla för andra. Kontrasten är stor mellan de lantliga småkantonerna och landets största kanton Zürich, som har över en miljon invånare. Skillnaden märks inte bara i styrelseformer, utan också i rättssystem. Franskspråkiga kantoner har sålunda domstolar och rättskipning som formats av franskt inflytande och skiljer sig därmed från rättsväsendet i andra kantoner.

Men de territoriella gränserna mellan kantonerna är inte dragna exakt efter språkliga, etniska eller religiösa kriterier, utan måste främst förklaras av historiska faktorer. Olika slags gränser korsar varandra och bidrar till att dämpa samhällets konfliktnivå. Många invånare lever som del av en minoritetsgrupp i sin kanton. Vid sidan av tyska och franska, de största två språkgrupperna, har också italienska och rätoromanska ställning som officiella språk.

Härtill kommer att kantonerna i sin tur är indelade i kommuner, av vilka ungefär hälften har färre än tusen invånare. Kantonernas självständighet förenas därför med en relativt omfattande självstyrelse på lokal nivå.

Vem gör vad?

Huvudregeln för den schweiziska förbundsstaten är att kantonerna har hand om alla angelägenheter som inte uttryckligen tilldelats förbundet. Därtill kommer den grundläggande förutsättningen att kantonerna måste

hålla sig inom konstitutionella spelregler och internationell rätt.

Bland förbundets uppgifter märks bland annat försvar, tullar, järnvägar, ekonomisk politik, reglering av post och telekommunikationer, civilrätt, straffrätt, socialförsäkring och miljöskydd.

Uppgifter som helt eller huvudsakligen ligger på kantonerna är exempelvis polis, räddningstjänst, beskattning, utbildning, hälso- och sjukvård, omsorg, kulturarv samt naturalisering av utlänningar. Till en kantons befogenheter hör också makten att utforma och ändra den egna författningen.

Utrikespolitiken är förbundets angelägenhet. Men kantonerna har rätt att bli informerade och medverka vid utformningen av utrikespolitiken. Dessutom har en kanton befogenhet att, inom områden där den har beslutsmakt, ingå internationella fördrag. Förutsättningen är att sådana avtal inte står i konflikt med förbundet eller andra kantoner; förbundet ska också hållas informerat om kantonernas utrikespolitik.

Att förbundet har beslutanderätt inom vissa områden innebär inte att det också är förbundet som verkställer besluten. Tvärtom är det normala att kantonerna har hand om genomförandet av de federala besluten. Större delen av den offentliga förvaltningen har alltså kantonerna som huvudman. Konstitutionen ansvarar för att tillämpningen blir enhetlig över hela landet genom en bestämmelse att federal rätt, i händelse av konflikt, tar över kantonens rätt. Men konstitutionen manar också förbundet att så långt möjligt lämna manöverutrymme för kantonernas särdrag.

Den schweiziska demokratin lever därför under ett slags regel om subsidiaritet. Kantonerna är självständiga så länge mångfald är möjlig. Förbundet ingriper endast i de fall där enhetlighet är nödvändig.

Kantonernas inflytande över förbundet

Den schweiziska folkrepresentationen, förbundsförsamlingen, består av två kamrar som ger uttryck för federalismens två representationsprinciper. Nationalrådet företräder medborgarna i förbundet som helhet och består av 200 ledamöter utsedda genom proportionella val. Ständerrådet företräder kantonerna och har 46 medlemmar, två från varje kanton; valsättet bestäms av kantonerna själva

De båda kamrarna är likställda. Det innebär att förbundets lagstiftning vilar på ett samtycke mellan förbundet och kantonerna. Ledamöterna i ständerrådet är emellertid inte slaviskt bundna att följa eventuella direktiv hemifrån. Tvärtom förklarar konstitutionen att alla representanter i förbundsförsamlingen har en självständig ställning. Liksom nationalrådet väljs också ständerrådet i direkta val.

Kravet på lika beslut i de båda kamrarna innebär att stor möda läggs ner på att nå fram till acceptabla kompromisser. Schweizisk politik präglas av förhandlingar, konsultationer och ömsesidigt jämkande. I internationella jämförelser av demokratiska styrelseskick framstår Schweiz som ett starkt konsensusorienterat system.

Denna samförståndskultur förklarar också den

schweiziska regeringens speciella sammansättning. Regeringen, som kallas förbundsrådet, brukar av tradition bestå av företrädare för alla stora partier. Även om förbundsrådet väljs efter varje nationalrådsval, vart fjärde år, brukar den partimässiga sammansättningen förbli oförändrad. Valutgången spelar därför vanligen ingen roll för vem som sitter i regeringen. Valdeltagandet brukar följaktligen vara lågt; folkomröstningar är ett viktigare sätt för medborgarna att påverka politiken.

Konstitutionen säger att den person som är ordförande i förbundsrådet också är republikens president. Ämbetet byter innehavare varje år. En liknande rotationsprincip för regeringen är avsedd att ta hänsyn till landets regioner. Tanken på proportionalitet och rättvis representation leder till att olika landsändar och språkgrupper ska ha företrädare i landets regering.

Reformbehov

Den schweiziska modellen är ett exempel på hur ett land har funnit ett styrelsesätt som motsvarar dess speciella förutsättningar när det gäller geografi, befolkningssammansättning, historia och kultur. Landets politiska system framstår som en unik modell, som också haft sina beundrare i andra länder.

Men inte heller schweizisk politik är oföränderlig. Inom landet förs en diskussion om modellens för- och nackdelar och det har också förts fram olika förslag till förändringar. Flera av federalismens grundläggande problem får här sin illustration.

Federalismens idé om regional självstyrelse kan stund-

om hamna i konflikt med andra demokratiska värden. Schweiz var ett av de sista av demokratins länder som införde kvinnlig rösträtt, reformen dröjde till 1971. I flera kantoner hade männen dessförinnan röstat nej till att ge kvinnorna rösträtt.

Ett annat problem när det gäller uppgiftsfördelningen mellan nivåerna har att göra med genomförandet av federala beslut. Genom en folkomröstning bestämdes att en hastighetsbegränsning på 120 kilometer i timmen på motorvägar skulle införas. Men några kantoner ville ha en högre gräns och förklarade att man skulle acceptera fortkörare. Debatten här handlade om vad som benämns genomförandeunderskott. Lagar stiftas, men om de inte genomförs likformigt över hela landet så blir resultatet både orättvisor och politisk ineffektivitet.

Kantonernas starka ställning beror inte bara på konstitutionella regler, utan också på historiska arv och gemensam identitet. Men inte alla av dagens kantoner fyller de krav på storlek och effektivitet som ställs av den pågående utvecklingen i form av globalisering, tillväxt och utvecklingskraft. Det finns därför förslag om att slå samman kantoner och dela in landet i storregioner. Frågan är då vad som skulle hända med den schweiziska federalismens typ av demokrati.

6. Tyskland

FEDERALA INSLAG har funnits i flera av de historiska föregångarna till dagens Tyskland. Både kejsardömets författning 1871 och den parlamentariska Weimarförfattningen 1919 var federationer, även om Preussens dominans gav maktbalansen en slagsida. Den förbundsstat som fick sin grundlag 1949 har visserligen inslag som formats av detta historiska arv, men det var framför allt mer näraliggande händelser som blev avgörande.

Den grundlag som tillkom efter andra världskrigets slut präglades av segrarmakternas strävan att försäkra sig om att nazisternas totalitära styrelse aldrig skulle upprepas. En federal lösning skulle garantera att den offentliga makten delades upp och spreds över landet. I stället för att återinföra en centraliserad statsmakt gav författningen de olika regionerna huvudansvaret för den offentliga förvaltningen.

Den federala modellen kompletterades med att grundlagen fick en detaljerad katalog över medborgerliga fri- och rättigheter, som också skulle lägga spärrar mot statsmaktens maktutövning. En viktig institution blev författningsdomstolen, som inte bara fick i uppgift att pröva enskildas klagomål utan också att döma i konflikter mellan förbundet och delstaterna.

Regional självstyrelse

Vid bildandet 1949 hade förbundsrepubliken elva delstater (*Länder*). Med Tysklands enande efter murens fall tillkom ytterligare fem. De sexton delstaterna är sinsemellan mycket olika. Storleksmässigt varierar de från mindre än en miljon invånare (Bremen) till cirka 18 miljoner (Nordrhein-Westfalen).

Delstaterna har dock det gemensamt att de har en långtgående inre självstyrelse. Väljarna utser ett parlament, som i sin tur bildar grund för en regering. Valperioderna varierar; delstaterna håller vanligen val vid olika tillfällen. Varje delstat har en egen konstitution, ett eget rättsväsende och en egen författningsdomstol. I vissa delstater gäller regeln att konstitutionen ändras med två tredjedels majoritet i delstatsparlament; några delstater har infört folkomröstning vid grundlagsändringar.

Förbundets konstitution innehåller vissa grundläggande bestämmelser om kommunal självstyrelse, men de närmare bestämmelserna om lokal självstyrelse bestäms av delstaterna. Det innebär att reglerna för kommunernas uppgifter och styrelse varierar mellan olika delar av landet. Här ligger också en källa till konflikt mellan å ena sidan federalismens idé om regional självstyrelse och å andra sidan den lokala medborgarstyrelsen inom ramen för självständiga kommuner. Men bilden är inte enhetlig. Två delstater, Berlin och Hamburg, är samtidigt kommuner, och de två städerna har i sin tur indelats i kommundelar.

Samarbetsfederalism

Tyskland är ett utpräglat exempel på samarbetsfederalism. Det vanliga är att de båda nivåerna delar på ansvaret. Endast inom få områden går det entydigt att säga att en uppgift ligger exklusivt på antingen förbundet eller delstaterna.

Tysklands grundlag räknar upp vissa uppgifter, som ligger på förbundet. Det gäller utrikespolitik, försvar, medborgarskapsfrågor, invandring, penningpolitik, tullar, utrikeshandel, flygledning, järnvägar och riksvägnätet. Övriga områden ligger antingen på delstaterna eller delas mellan nivåerna. Det innebär att det finns ett delat ansvar för många tunga lagstiftningsområden, exempelvis civilrätt, straffrätt, arbetsrätt, socialrätt och miljörätt.

Delstaterna har själva hand om exempelvis utbildning, religion, kultur, radio och television.

I den händelse en lag som stiftats av en delstat kommer i konflikt med förbundets lagstiftning är grundlagen entydig: förbundets rätt tar över delstaternas: »Bundesrecht bricht Landesrecht«. Genom denna regel upprätthålls rättsordningens hierarkiska karaktär. Förbundets grundlag är överordnad hela den övriga rättsordningen.

Men regelrätta kompetenskonflikter är relativt sällsynta. I vardagspolitiken präglas relationerna mellan nivåerna i stället av förhandlingar, kompromisser och överenskommelser. Mycket av detta samarbete bedrivs inom starkt institutionaliserade former. Det finns en rad olika slags organ, kommittéer och konferenser med företrädare för förbundet och delstaterna. Resultatet

har blivit en sammanvävd form av politisk struktur; man talar om *Politikverflechtung*.

Denna form av samarbetsfederalism har emellertid visat sig ha nackdelar. Beslutsprocessen har ofta blivit blockerad och handlingsförlamad. Utomstående har också haft svårt att få insyn i förhandlingarna och kompromisserna har många gånger lett till oklara ansvarsförhållanden. Eftersom många beslut fattats av toppförhandlare har handlingsfriheten för de valda delstatsorganen i praktiken kommit att inskränkas.

Förbundsrådet

Som andra förbundsstater har också Tyskland ett parlament med två kammare, men den tyska modellen är speciell. Förbundsrådet, *Bundesrat*, företräder delstaterna, men väljs inte av folket. I stället är det delstaternas regeringar som utser representanterna, vilkas antal varierar mellan tre och sex, beroende på delstatens folkmängd.

Att det är territoriella kollektiv, och inte individuella medborgare, som representeras i förbundsrådet kommer tydligt till uttryck i reglerna om hur man röstar. I förbundsrådet voterar delstatens företrädare alltid i block, något som kan vålla problem om delstaten har en koalitionsregering med företrädare för olika partier. För beslut i förbundsrådet fordras absolut majoritet, vilket innebär minst 35 av de 69 rösterna.

Förbundsrådet ger delstaterna inflytande över förbundets lagstiftning, men dess formella maktbefogenheter varierar mellan olika områden. När det gäller

sådana frågor som direkt avser delstaternas angelägenheter har förbundsrådet rätt att inlägga sitt veto. Delstaterna kan således genom sina företrädare i förbundets parlament förhindra lagstiftning som berör dem. Inom andra områden har förbundsrådet bara ett uppskjutande veto; man kan här alltså fördröja, men inte förhindra lagstiftning.

I händelse av oenighet mellan parlamentets två kamrar, det vill säga förbundsrådet och den direkt folkvalda förbundsdagen, försöker man först och främst komma överens genom att hänskjuta frågan till ett medlingsutskott. Det består av en företrädare för var och en av delstaterna samt lika många som valts av förbundsdagen. Här finns alltså ytterligare en arena för förhandlingar mellan delstater och förbund.

Ekonomisk blandförvaltning

Inte bara beslutsfattandet utan också finansieringen har blivit alltmer sammanflätad och oöverskådlig. Visserligen fanns en gång en tydligare uppdelning. Under förbundsrepublikens första år gällde en konstitutionellt reglerad maktdelning. Förbundet hade rätt att ta ut indirekta skatter, såsom omsättningsskatt och mervärdesskatt. Delstaternas inkomster kom främst från direkta skatter på inkomster, förmögenheter och arv.

Men med tiden gled de olika finansieringskällorna in i varandra. Förbundet och delstaterna delade på både uppgifter och finansiering. Kopplingen mellan beslut och finansiering blev allt svagare. En delstat kunde besluta om nya utgifter utan att alltid behöva bekymra

sig om att själv behöva betala.

De offentliga finanserna kompliceras ytterligare av ett utjämningssystem, som avser att minska skillnaderna mellan rika och fattiga delstater. Nettobetalare är i dag framför allt Bayern, Hessen och Baden-Württemberg. Det är främst Berlin och delstaterna i den östra rikshalvan som tjänar på detta system. Ju mer omfattande utjämningssystemet blir, desto otydligare blir kopplingen mellan delstatens utgifter och skatteinkomster.

Ansvaret för finanspolitiken ligger både på federal nivå och på delstaterna. Reglerna om budget och offentliga finanser har bestämts genom en lag som godkänts av både förbundsdagen och förbundsrådet. Såväl förbundet som delstaterna måste därmed iaktta krav på sunda finanser och ekonomisk-politiska mål för tillväxt och sysselsättning.

För tysk penningpolitik spelade centralbanken tidigare en nyckelroll. Delstaterna är alltjämt företrädda i centralbankens styrande råd. Men för Tyskland, liksom för övriga länder som infört euron som valuta, spelar de nationella centralbankerna inte längre samma roll.

Europeisering

Redan i början av 1990-talet stod det klart att förändringarna inom Europeiska unionen höll på att få stora återverkningar på regionerna. Förbundsstatens konstruktion hade varit helt inriktad på att skapa en omsorgsfull maktbalans mellan förbundet och delstaterna. När staten nu överlät beslutsmakt till en internationell organisation riskerade hela balansen att förskjutas.

De tyska delstaterna har därför varit aktiva deltagare i debatten om EU:s framtid. För vad spelade det för roll om man kunde vara med och påverka besluten på statlig nivå när staten hade lämnat över viktiga delar av sin makt till EU? Delstaternas oro ledde till konstitutionella förändringar både för europeisk och tysk del.

Helst hade många tyska debattörer velat se att EU skaffade sig ett eget förbundsråd. Då skulle delstaternas representanter kunna vara delaktig i EU:s lagstiftning på samma sätt som man varit van vid hemma. Men det förslaget gick inte igenom; särskilt skeptiska var regeringarna i EU:s icke-federala medlemsländer. De ville inte släppa ifrån sig beslutsmakt till några självstyrande regioner.

Fördraget om Europeiska unionen blev en kompromiss. Vid toppmötet i Maastricht bestämde sig stats- och regeringscheferna för att inrätta en Regionkommitté med företrädare för medlemsländernas regioner. Men Regionkommittén fick bara rådgivande uppgifter, inte någon beslutsmakt. Och erfarenheten visar att Regionkommittén knappast har haft något större inflytande över EU-besluten. De tunga aktörerna är alltjämt kommissionen, medlemsstaternas regeringar och, i någon mån, Europaparlamentet.

Europas självmedvetna regioner, inte minst de tyska delstaterna, har därför sedan länge upprättat kontor i Bryssel. Syftet är både att följa och påverka förslag till ny lagstiftning och att se till att regionerna kommer i åtnjutande av strukturfonder och andra typer av bidrag från EU.

Framtidskonventet om en ny konstitution för EU hade som en av sina viktiga uppgifter att diskutera hur regionernas ställning kunde stärkas. Det förslag som lades fram sommaren 2003 tillmötesgick regionerna i någon mån. I den nya fördragstexten står det tydligare att man ska ta större hänsyn till regionernas ställning. Uppskattningsvis tre fjärdedelar av EU:s rättsliga föreskrifter berör regionerna och kommunerna i medlemsländerna. Kommissionen måste i fortsättningen alltid ta hänsyn till regionala och lokala intressen när den lägger fram förslag till ny lagstiftning.

En nyhet i framtidskonventets förslag är att de nationella parlamenten ska få i uppgift att granska huruvida lagförslag lever upp till kraven på subsidiaritet och proportionalitet, det vill säga om EU håller sig inom gränsen för sina befogenheter. Konventsförslaget anger tydligt att de nationella parlamenten, i de länder där det är aktuellt, ska samråda med de regionala parlament som har lagstiftande befogenheter. Det innebär att exempelvis de tyska delstaterna får möjlighet att visa gult kort om de tycker att EU överskrider sin makt.

Tillkomsten av Europeiska unionen ledde också till grundlagsändringar i Tyskland. Delstaterna såg till att deras rätt att medverka inför EU-lagstiftning skrevs in i författningen. Den tyska grundlagens EU-paragraf stadgar därför att regeringen ska hålla både förbundsdagen och förbundsrådet informerade om EU-frågorna. I frågor som berör delstaterna ska de dessutom ha rätt att medverka i utformningen av landets ställningstagande.

Delstaterna tillämpar därför en dubbel strategi för att möta europeiseringen av det politiska beslutsfat-

tandet. Dels försöker man finna både formella och informella vägar att påverka politiken: »Släpp in oss.« Dels strävar man efter att bibehålla en sfär av självbestämmanderätt så att inte deras angelägenheter förpassas till Bryssel: »Låt oss vara i fred.«

Reformförsök

Att det federala systemet i dag står under intensiv debatt innebär inte att Tyskland håller på att överge förbundsstaten. Tvärtom råder en bred enighet om grunderna för statsskicket. Däremot är det numera en allmän mening att systemets praktiska utformning är i starkt behov av reformering.

Dagens tyska debatt gäller alla viktiga sidor av det federala systemet. Ett bekymmer gäller folkstyrelsen: Har väljarna verkligen möjlighet att påverka delstaternas styrelse? En annan fråga gäller självstyrelsen: Är dagens regler tillräckliga för att garantera delstaterna en tillräckligt stor sfär av eget självstämmande? Slutligen ifrågasätts dagens system för delad styrelse: Har den tyska formen för samarbetsfederalism nu blivit så komplicerad att landet börjar bli ostyrbart?

Delstaternas parlament framstår som den tyska federalismens förlorare. I takt med de alltmer utvecklade formerna för samarbete mellan delstaterna och förbundet har delstatsparlamentens egen lagstiftningsmakt blivit av mindre betydelse. Delstaternas parlament har visserligen viktiga kontrollfunktioner, men som arena för debatt och lagstiftning har de marginaliserats. Delstatsvalen tilldrar sig fortfarande intresse, men fram-

för allt därför att delstatens regering där står på spel. En maktväxling i en delstat kan få rikspolitiska konsekvenser om den påverkar de partipolitiska styrkeförhållandena inom förbundsrådet.

En renodling av uppgiftsfördelningen mellan de olika nivåerna skulle kunna ge delstaterna en tydligare avgränsad maktsfär. På så sätt skulle delstaternas parlament få en bättre definierad uppgift.

Några debattörer, liksom företrädare för välbeställda delstater såsom Bayern, pläderar för att omvandla samarbetsfederalismen i riktning mot konkurrensfederalism. Tanken är att en renodling av uppgiftsfördelning skulle ge delstaterna större möjligheter att gå sina egna vägar. En större differentiering skulle, enligt denna tanke, leda till ökad konkurrens mellan de olika regionerna och därmed till höjd effektivitet.

I en dom 1999 konstaterade författningsdomstolen att delstaterna har en historiskt och konstitutionellt betingad rätt till individualitet. Domstolen ansåg att samarbetsarrangemang och utjämningssystem med tiden blivit så komplicerade att det fanns anledning att förtydliga förbundsstatens regelsystem.

Därmed gick startskottet för en reformprocess, som alltjämt pågår. I många delstater tog parlamentariker initiativ till upprop och deklarationer som krävde en översyn av maktstrukturen, framför allt med syftet att förstärka delstaternas inflytande. I mars 2003 samlades företrädare för alla delstaters parlament och partigrupper till ett särskilt konvent, *Föderalismuskonvent*, i Lübeck.

Lübeckdeklarationen konstaterar att den tyska fe-

deralismen i dag har problem med centralisering och sammanvävda strukturer. Därmed hotas värden som mångfald, närhet till medborgarna, demokratisk legitimitet, insyn och effektivt politiskt handlande. Det gällde därför framför allt att stärka delstaternas lagstiftande, folkvalda organ.

Men utvecklingen gick inte delstatsparlamentarikernas väg. I stället grep rikspolitikerna initiativet. Ledarna för förbundsdagens stora partigrupper kom överens om att tillsätta en nationell kommission. Denna *Bundesstaatskommission* består av företrädare för förbundsdagen och förbundsrådet. Företrädare för delstaterna hördes muttra att det verkade som en »centraliseringsreform« snarare än en »federaliseringsreform«. Delstaterna medverkar visserligen i förbundsstatskommissionen, men de har bara en rådgivande roll, ingen beslutsmakt.

7. En ständig maktkamp

ALLA FÖRBUNDSSTATER har således vissa gemensamma drag. De har ett statsskick som försöker förena en central statsmakt med regional självstyrelse. Medborgarna har olika roller, dels som väljare inom hela förbundet, dels som delaktiga i den egna regionen. Delstaterna medverkar på olika sätt i den politiska beslutsprocessen på central nivå.

Förbundsstaterna har också det gemensamt att de har en växlingsrik historia. Balansen mellan de olika territoriella nivåerna och mellan olika beslutsorgan skiftar hela tiden. Federalismen är ett system med inbyggda spänningar. Därför finns det särskilda organ som har till uppgift att slita tvister mellan de olika grenarna av den offentliga makten.

Och därför ifrågasätts från tid till annan de konstitutionella grunderna. Har något beslutsorgan fått oproportionerligt stort inflytande? Behöver institutioner och beslutsregler reformeras för att återställa balansen? Föranleder förändringar i omvärlden en omprövning av federalismens praktiska förverkligande? Motsvarar det politiska systemet förväntningarna från dagens medborgare?

Federalismens styrelsesätt är inte ett statiskt, utan ett dynamiskt system. Dess institutioner har inbyggda

mekanismer för att både lösa konflikter inom systemets ram och att, vid behov, ompröva och reformera systemet självt.

Erfarenheterna från USA, Schweiz och Tyskland kan kompletteras med inblickar i några andra förbundsstater. De försöker alla översätta federalismens allmänna idé till praktiskt fungerade lösningar som är anpassade till det egna landets speciella förutsättningar.

Kanada

Med undantag för Ryssland är Kanada den till ytan största förbundsstaten i världen. Genom en konstitution 1867 blev Kanada en »konfederation« under den brittiska kronan. Kanada omfattar numera tio provinser, samt två territorier i de vidsträckta områdena i den nordvästra delen av landet.

Kanadensisk federalism präglas framför allt av att den inrymmer två språkgrupper. Ett ledmotiv i kanadensisk politik har varit »två nationer, likställda provinser«. I den franskspråkiga provinsen Quebec växte självständighetskraven under 1960-talet, och 1976 bildades ett separatistiskt parti, *Parti Quebecois*. Frågan var om Quebec skulle lämna förbundet eller om de federala institutionerna kunde reformeras så att landet kunde hållas samman.

Ursprungligen hade den kanadensiska varianten av federalism haft en centralistisk slagsida. Till skillnad från de flesta andra förbundsstater stadgade konstitutionen nämligen att restkompetens (*residual powers*), det vill säga sådana befogenheter som inte är uttryckli-

gen definierade, tillföll förbundet och inte delstaterna.

Ett viktigt steg i moderniseringen av förbundet blev ytterligare en grundlagstext, *The Constitution Act*, år 1982. Till den knöts också en katalog över medborgerliga fri- och rättigheter. Tanken var att förtydligade rättigheter skulle definiera det som var gemensamt för hela Kanada. Inom denna ram skulle det bli lättare att acceptera ökad självstyrelse för provinserna. Men inför perspektivet av en federal domstol med stora befogenheter protesterade flera provinser. Kompromissen blev att konstitutionen godtogs med förbehållet att provinserna gavs stort inflytande över framtida ändringar i konstitutionen.

Quebec fortsatte att kräva ökade maktbefogenheter för egen del. Eftersom sådana förändringar inte var aktuella för övriga provinser skulle resultatet bli ett slags asymmetrisk federalism. En sådan lösning var kontroversiell, eftersom den stred mot den gamla regeln om likställda provinser. Kraven på ett självständigt Quebec växte, men förslaget avvisades i folkomröstningar 1980 och 1995.

Parallellt med de franskspråkigas krav på ökat självbestämmande gjorde sig också andra grupper hörda i författningsdebatten. Urinvånare och kvinnor gjorde också anspråk på ökat inflytande. I stället för två nationer och likställda provinser talade man om tre nationer och två kön.

Ett par försök att komma överens om en konstitutionell reform misslyckades. Ett kompromisspaket, i Meech Lake 1990, fick inte tillräckligt parlamentariskt stöd. En annan överenskommelse, som slöts i Char-

lottetown 1992, föll i en folkomröstning samma år. De intensiva debatterna ledde inte till någon förändring av styrelseskicket, men däremot till en viss trötthet när det gällde författningspolitik.

Australien

Liksom Kanada har Australien ett styrelseskick som förenar parlamentarism av brittiskt slag och federal maktdelning av amerikansk typ. Australiens parlament har två kamrar, båda direktvalda: representanthuset företräder medborgarna i hela förbundet (*The Commonwealth*), medan senaten består av lika många företrädare för vardera av förbundets sex delstater. Numera röstar parlamentsledamöterna oftast efter partilinjer, också i senaten.

Spänningen mellan parlamentarism och federalism sätter sin prägel på australisk politik. Regeringen måste ha representanthusets politiska förtroende. Men eftersom parlamentsbeslut kräver senatens samtycke kan tvåkammarsystemet leda till blockeringar. När senaten 1975 röstade ner ett budgetförslag tvingades premiärministern att avgå, trots att han hade stöd i representanthuset. Här illustreras att ett federalt statsskick inte endast betyder att delstater har bestämmanderätt över egna angelägenheter, utan att de också kan utöva inflytande på central politisk nivå.

Australiens konstitution stadgar visserligen att det är delstaterna som har hand om alla frågor som inte uttryckligen tilldelats förbundet, eller som delas mellan förbundet och delstaterna. Men i praktiken har

beslutsfattandet under åren kommit att centraliseras. Landets högsta domstol har spelat en viktig roll för att harmonisera lagstiftningen; denna federala domstol har också överinseende över delstaternas konstitutioner och lagstiftning.

Österrike

Den österrikiska varianten av federalism påminner mycket om den tyska. Också i Österrike är det delstaterna som har hand om huvuddelen av den offentliga förvaltningen. Tysklands problem med diffusa samarbetsformer och glidande centralisering är minst lika aktuella i Österrike. Bekymren över det politiska systemets organisation har lett till ett omfattande reformarbete.

Det europeiska framtidskonventet inspirerade till en ny form för reformdebatt. Sommaren 2003 initierade företrädare för alla viktiga politiska institutioner ett konvent, *Österreich-Konvent*. I konventet deltar både politiker och experter. Utgångspunkten är att bevara statsskickets grunder, men att reformera dess praktiska funktionssätt.

Högt på Österrikekonventets dagordning står en tydligare ansvarsuppdelning mellan förbundet och delstaterna, delstaternas makt över sin egen författning, klarare ansvar för genomförandet av de politiska besluten, reform av förvaltningsrätten, nytt system för skatteutjämning och översyn av reglerna för domstolsprövning. Det finns förslag om att hålla en folkomröstning om konventets förslag.

Belgien

Under de senaste årtiondena har den belgiska statsmakten krympt. Genom EU-medlemskapet har uppgifter flyttats uppåt till europeisk nivå. Dessutom har makten decentraliserats nedåt till landets olika språkgrupper och regioner. Det belgiska statsskicket är ett intressant försök att hålla samman disparata grupper och kulturer inom ramen för gemensamma politiska institutioner.

Efter en serie författningsreformer blev Belgien år 1993 även till namnet en federal stat. Belgiens typ av federalism kan betecknas som dubbel och asymmetrisk. Självstyrelsen utövas både inom ramen för territoriellt avgränsade regioner och inom samfälligheter som definieras av språktillhörigheten. Regioner och språksamfälligheter har inte alla exakt samma befogenheter. Förhållandet mellan centralmakten och de självstyrande enheterna är därför asymmetriskt. Huvudstaden Bryssel har en egen ställning.

Regioner och språksamfälligheter överlappar varandra, både geografiskt och när det gäller vissa befogenheter. Den holländskspråkiga samfälligheten kan inte starta skolor utanför Flandern och Bryssel, och på motsvarande sätt är den franskspråkiga samfälligheten förhindrad att öppna skolor i Flandern.

Den federala lösningen innebär att konflikterna har dämpats, men de har inte försvunnit. Tvister om maktfördelningen förs ofta till domstol. Också domstolarna är sammansatta med hänsyn till balansen mellan språkgrupperna.

8. Ett federalt Sverige?

FEDERALT ORGANISERADE statsskick har uppenbarligen varit ett sätt att hålla samman mångkulturella och heterogena samhällen. Exemplifieringen kunde fortsätta med länder som Ryssland, Indien, Brasilien, Mexiko och Nigeria.

Det finns också länder som erbjuder olika modeller för regional självstyrelse, utan att för den skull uppfylla alla kriterier för att räknas som förbundsstat. I Spanien har vissa, men inte alla, regioner långtgående självbestämmanderätt; det rör sig om en form av asymmetrisk decentralisering. Också Storbritannien har ett system där olika regioner har olika maktbefogenheter; den brittiska debatten om *devolution* har framför allt gällt Nordirland, Skottland och Wales. Efter apartheidregimens fall fick Sydafrika en författning som visserligen är präglad av majoritetsstyrelse, men som ändå erkänner en viss regional självstyrelse.

Frågan är om federalism är en relevant modell i den svenska debatten om samhällets framtida organisation. Som denna bok har visat beror svaret i hög grad på vad man lägger in för betydelse i ordet federalism. Som beteckning på en idéströmning har federalism tolkats på många olika sätt. Och federalt organiserade statsskick kan se mycket olika ut, även om alla för-

bundsstater har vissa gemensamma grunddrag.

Det är i dessa för förbundsstaterna gemensamma egenskaper som debatten borde börja. Förbundsstaten får sin mening som en metod för konfliktlösning och samlevnad mellan starka och målmedvetna regioner. Frågan om Sverige bör övergå till ett federalt organiserat statsskick handlar därför i första hand om de svenska regionernas ställning och framtid.

Förbundsstatens modell skiljer sig i ett väsentligt avseende från länder där den centrala statsmakten fört över en del av sina uppgifter till regionala och lokala organ. Förbundsstaten bygger inte på någon sådan villkorlig decentralisering uppifrån. I federala system kommer makten underifrån. Förbundsstaten bygger på två förutsättningar: självstyrande regioner och regionalt medinflytande över statens styrelse.

Enligt ett federalistiskt tänkesätt börjar den svenska debatten i fel ända. Det handlar inte om att först börja diskutera statens organisation och därefter behandla regionerna. I federalismens tankevärld gäller: först regioner, sedan förbundsstat.

Ett federalt Sverige förutsätter att det finns starka regioner, var och en med en egen konstitution, eget parlament, egen regering, egen lagstiftningsmakt och åtminstone någon form av egen rättskipning. Dessa delstater skulle inte bara se olika ut till sina styrelseformer, utan de skulle också komma att skilja sig kraftigt åt när det gäller politikens inriktning. Därför skulle det först behövas en revolution i svensk politisk kultur. Ett federalt styrelseskick skulle nämligen betyda slutet för likformighet och enhetlighet.

Dessutom skulle ett federalt organiserat Sverige innebära att riksdagen omvandlades till ett tvåkammarsystem. Den nya kammaren skulle ha till uppgift att företräda regionernas intressen. I många förbundsstaters överhus har varje delstat lika många representanter, oavsett storlek. Om delstaterna byggde på den nuvarande länsindelningen skulle Gotland ha lika många ledamöter som Stockholm. Federalismen innebär ett medvetet avsteg från principen om en medborgare, en röst.

Man ska också vara medveten om att federalismen inte bara är ett sätt att lösa konflikter. Det federala systemet alstrar också konflikter. Maktbalansen och spänningen mellan de olika territoriella nivåerna, och mellan beslutsorgan inom respektive nivå, leder till konflikter som ofta tar stor plats i offentlig debatt, politiska beslut och rättskipande organ. Förbundsstatens politiska liv kan vara mycket stökigt.

Eftersom knappast någon i dag pläderar för en radikal regionalisering av Sverige är förbundsstaten knappast ett realistiskt alternativ i författningsdebatten. Frågan är då om det inte går att hämta vissa delar av federalismens modell, utan att behöva köpa hela paketet.

Både idédebatten och förbundsstaternas erfarenheter visar att federalismen aktualiserar både principiella och praktiska avvägningar när det gäller att utforma ett lands styrelseskick. Inte alla dessa är unika för förbundsstater, utan kan vara en inspirationskälla också för enhetsstater, exempelvis av svensk typ.

En sådan lärdom är federalismens grundläggande

idé om enhet i mångfalden. Demokratins likhetsprincip behöver inte tolkas som enhetlighet och uniformering. Jämlikhet kan innebära att alla har rätt att utveckla sin egen särart. Federalismen visar att olika befolkningsgrupper kan enas om vissa gemensamma institutioner och beslutsregler. Men då krävs en vilja att leva tillsammans i olikhet.

Sverige kan också lära av förbundsstaternas försök att samtidigt förverkliga tre övergripande mål för styrelseskicket: folkstyrelse, självstyrelse och delad styrelse.

De federalt organiserade länderna lär oss att folkstyrelsen kan förverkligas parallellt på flera olika geografiska nivåer. Den svenska regeringsformens paragraf som säger att riksdagen är folkets främsta företrädare skulle knappast accepteras i en förbundsstats konstitution, eftersom formuleringen kan tolkas som att det är parlamentet på den centrala statsmaktens nivå som ensamt gör anspråk på att företräda folkviljan. I förbundsstater åtnjuter delstatsparlamenten i princip samma demokratiska legitimitet som det nationella parlamentet. Tvåkammarsystemet visar också att folkets vilja kan kanaliseras via mer än en väg.

Förbundsstaterna illustrerar hur idén om folkstyrelse i regional skala kan förverkligas. Schweiz exemplifierar hur folket kan delta direkt i styrelsen över de gemensamma angelägenheterna, både genom stormöten och genom folkomröstningar. Men också den representativa demokratin har funnit fungerande arbetsformer inom delstaternas ram.

En flernivådemokrati kräver ett konstitutionellt de-

finierat område för regional självstyrelse. De federala styrelseskicken visar att det förvisso inte finns någon standardmodell för att förverkliga en sådan maktdelning i höjdled. Den amerikanska federalismen strävar efter separata sfärer, medan den tyska varianten förverkligats genom samarbetsformer. Men utan några som helst styrande principer för vad de olika beslutsnivåerna får göra och inte göra kan den regionala självstyrelsen aldrig bli verklighet.

Slutligen erbjuder förbundsstaterna olika modeller för delad styrelse. Federalismens typ av tvåkammarsystem (med en senat som utsetts efter principen en delstat, en röst) torde knappast vara aktuell för en enhetsstat som Sverige.

Men frågan är om förbundsstaterna innehåller andra metoder för konfliktlösning mellan å ena sidan staten och å andra sidan regioner och kommuner. Författningsdomstolar har, efter österrikisk och tysk förebild, etablerats i många nya demokratier i mellersta och östra Europa. Förbundsstaternas erfarenheter kanske kan stimulera även den svenska debatten om domstolarnas roll när det gäller att övervaka att konstitutionen efterlevs.

Så kan man fortsätta listan över olika problem och lösningsmöjligheter som aktualiseras av förbundsstaternas politiska system. De kan inte mekaniskt kopieras, men erbjuder både förebilder och varnande exempel som kan komma till användning i den svenska debatten om samhällets framtida organisering.

Däremot är själva ordet federalism knappast ägnat att klargöra debatten. Det kan möjligen vara befogat

att tala om federalism om man vill omvandla Sverige till en komplett förbundsstat. Men i övrigt borde man undvika det mångtydiga ordet federalism och i stället för klarhetens skull säga direkt vad man menar.

Andrén, Georg (1920). *Federalismen i den tyska riksorganisationen 1871–1914*. Appelbergs, Uppsala.
Buchanan, James M. (1995). »Federalism and individual sovereignty«, *The Cato Journal*, 15, 2–3. www.cato.org
Burgess, Michael och Alain-G. Gagnon (1993). *Comparative Federalism and Federation. Competing Traditions and Future Directions*. Harvester Wheatsheaf, London.
Croisat, Maurice (1992). *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*. Montchrestien, Paris.
Croisat, Maurice och Jean-Louis Quermonne (1999). *L'Europe et le fédéralisme*. 2 uppl. Montchrestien, Paris.
Elazar, Daniel J. (1988). *The American Constitutional Tradition*. University of Nebraska Press, Lincoln.
Elazar, Daniel J., red. (1994). *Federal Systems of the World. A Handbook of Federal, Confederal, and Autonomy Arrangements*. 2 uppl. Longman, London.
Europas författning (2003). SNS Förlag, Stockholm.
Fiskesjö, Bertil (2004), »Världsfederalism«, i *Att styra eller styras. En bok om demokrati och federalism*. Studieförbundet Vuxenskolan, Stockholm.
Fleiner, Thomas (2003). *Multicultural Federalism. The Swiss Case*. The Institute of Federalism, Fribourg. www.federalism.ch.
Friedrich, Carl J. (1968). *Trends of Federalism in Theory and Practice*. Praeger, New York.
Griffiths, Ann L. (2002). *Handbook of Federal Countries*. McGill-Queen's University Press, Montreal.
Hansen, Birthe (2003). *Overmagt*. Gyldendal, Köpenhamn.
Karvonen, Lauri (2003). *Statsskick. Att bygga demokrati*. SNS Förlag, Stockholm.
Kincaid, John m.fl. *Handbook on Constitutional Origins, Structure, and Change in Federal Democracies*, under arbete.
Lijphart, Arend (1977). *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*. Yale University Press, New Haven.
Lijphart, Arend (1984). *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. Yale University Press, New Haven.
Mueller, Dennis C. (2003). »Federalism: a constitutional perspective«, konferensuppsats, SNS, augusti 2003.

Petersson, Olof (2001). *Kommunalpolitik*. 4 uppl. Norstedts Juridik, Stockholm.
Riker, William H. (1975). »Federalism«, i Fred I. Greenstein och Nelson W. Polsby, red. *The Handbook of Political Science*, 5, Addison-Wesley.
Sjöholm, Henrik (2003). *Federalism. Hur ska Sverige styras?* Studieforbundet Vuxenskolan, Centerpartiet.
Skottsberg, Brita och Carl Arvid Hessler (1943). *Förbundsstaten. Organisation och befogenheter*. Bonniers, Stockholm.
Swedenborg, Birgitta (2004). »Konstitutionens ekonomiska effekter: vad säger den politisk-ekonomiska forskningen?«, i Olof Petersson, red. *De politiska spelreglernas betydelse*, SNS Förlag, Stockholm.
Talbott, Strobe (2000). »Self-determination in an interdependent world«, *Foreign Policy*, 118, 152–164.
Tingsten, Herbert (1942). *Samtidens förbundsstater*. Skrifter utgivna av Utrikespolitiska institutet, 2. Kooperativa förbundets bokforlag, Stockholm.
Tocqueville, Alexis de (1835/1997). *Om demokratin i Amerika*. Atlantis, Stockholm.
Woodard, Stephen (1995). »The simple guide to the federal idea«, i *Ventotene, Federalism and Politics*, The Ventotene Papers of the Altiero Spinelli, Institute for Federalist Studies, Ventotene, 1995.

www.eurofederalism.com
www.federalism.ch
www.federalism.nu
www.federalism21.org
www.federalunion.org.uk
www.forumfed.org
www.geocities.com/europafederalisterna
www.konvent.gv.at
www.wfa.org

Australien 85–86
Belgien 87
Centerpartiet 24–25
Decentralisering 11–12
Demokrati 7–9, 34–39
Devolution 88
Ekonomisk federalism 14–15
Europafederalism 27–30
Europeiska unionen 27–30, 76–79
Fiscal federalism 14
Folkomröstning 63–70, 72, 84–85
Folkstyrelse 7–9, 34–39
Förbund 6–7
Författningsdomstol 71–72, 80
Kanada 83–85
Kantoner 63–70
Kommuner 10–11
Konservatism 20–21
Konvent 78–81, 86
Liberalism 21–22
Lokal självstyrelse 10–11
Pluralism 9–10
Samarbetsdemokrati 15–16
Schweiz 63–70
Självstyrelse 39–42
Socialism 22–23
Subsidiaritet 12–14
Sverige 88–93
Symbiotik 18
Tigerkaka 40, 61
Tyskland 71–81
USA 46–62
Världsfederalism 25–27
Österrike 86

POCKETBIBLIOTEKET SNS FÖRLAG

1. GUNNAR TÖRNQVIST Kreativitetens geografi
2. KLAS EKLUND Ekonomisk tillväxt
3. OLOF PETERSSON Federalism
4. GUNNAR WETTERBERG Den kommunala självstyrelsen
5. ANN-CHARLOTTE STÅHLBERG Socialförsäkringarna i Sverige

Federalister vill ha en styrelse i enlighet med förbundsstatens modell. Hur ser föregångsmodellerna ut i USA och Schweiz? Hur fungerar den tyska förbundsstaten? Federalt organiserade statsskick är sätt att hålla samman mångkulturella och heterogena samhällen. Är federalism något för Sverige?

Olof Petersson är professor i statskunskap och forskningsledare vid SNS.

SNS FÖRLAG

ISBN 91-7150-965-8

9 789171 509659

PRISGRUPP
F
POCKET STANDARD